



**Informe 35/2023, de 20 de desembre, de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya (Comitè de Preus de Contractes)**

**Assumpte: estructura de costos proposada per l'Ajuntament de Berga relatiu al contracte dels serveis de neteja viària del municipi.**

## **ANTECEDENTS**

1. L'article 103 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (LCSP), estableix que els preus dels contractes del sector públic poden ser objecte de revisió periòdica i predeterminada, en determinades circumstàncies, prèvia justificació i de conformitat amb el que preveu el Reial decret 55/2017, de 3 de febrer, que desenvolupa la Llei 2/2015, de 30 de març, de desindexació de l'economia espanyola (RD 55/2017), entre altres, en cas de contractes en què el període de recuperació de la inversió sigui igual o superior a cinc anys. Així mateix, també disposa que "previa justificación en el expediente, podrá admitirse la revisión de precios en los contratos (...) aunque su período de recuperación de la inversión sea inferior a cinco años siempre que la suma de la participación en el presupuesto base de licitación del contrato de las materias primas, bienes intermedios y energía que se hayan de emplear supere el 20 por ciento de dicho presupuesto". A aquest efecte, preveu que "la revisión solo podrá afectar a la fracción del precio del contrato que presenta dicha participación", que "el pliego deberá indicar el peso de cada materia prima, bien intermedio o suministro energético con participación superior al 1 por ciento y su respectivo índice oficial de revisión de precios" i que "no será exigible para la inclusión en los pliegos de la fórmula de revisión a aplicar al precio del contrato la emisión de informe por el Comité Superior de Precios de Contratos del Estado". A més, també estableix que "salvo en los contratos de suministro de energía, cuando proceda, la revisión periódica y predeterminada de precios en los contratos del sector público tendrá lugar en los términos establecidos en este capítulo, cuando el contrato se hubiese ejecutado, al menos, en el 20 por ciento de su importe y hubiese transcurrido un año desde su formalización".

Per la seva banda, l'article 9 del RD 55/2017, relatiu a la revisió periòdica i predeterminada de preus en els contractes del sector públic diferents dels contractes d'obres i dels contractes de subministrament de fabricació d'armament i equipament de les administracions públiques, fixa el contingut que ha de tenir la memòria que acompanyi l'expedient de contractació, així com les previsions respecte de la revisió de preus que s'han d'especificar en els plecs, i estableix que la revisió no pot tenir lloc transcorregut el període de recuperació de la inversió del contracte.

Així mateix, d'acord amb l'apartat 7 d'aquest article 9, per als contractes amb un preu igual o superior a cinc milions d'euros, l'òrgan de contractació ha d'incloure en l'expedient de contractació un informe preceptiu valoratiu de l'estructura de costos emès, en l'àmbit de Catalunya, pel Comitè de Preus de Contractes de Catalunya, i que a aquests efectes l'òrgan de contractació ha de: a) Sol·licitar a cinc operadors econòmics del sector la remissió de la seva estructura de costos; b) Elaborar una proposta d'estructura de costos de l'activitat utilitzant, sempre que sigui possible, la informació de les respostes que rebí dels operadors econòmics; c) Sotmetre la seva proposta d'estructura de costos a un tràmit d'informació pública per un termini de 20 dies; i d) Remetre la seva proposta d'estructura de costos a aquest Comitè de Preus de Contractes de Catalunya.

2. L'Ajuntament de Berga va trametre a la Secretaria Tècnica de la Junta Consultiva de Contractació Pública la sol·licitud d'informe preceptiu valoratiu de l'estructura de costos referent al *contracte dels serveis de neteja viària del municipi* (d'ara endavant, el Contracte), juntament amb la documentació següent:

- Plec de clàusules administratives particulars (PCAP) i plec de prescripcions tècniques del Contracte (PPT).
- Proposta d'estructura de costos del Contracte, de data juny de 2023, realitzada per una consultora externa, que inclou les respostes dels operadors econòmics consultats i el càlcul dels fluxos de caixa.
- Publicació al Butlletí Oficial de la Província de Barcelona (BOPB), de 10/08/2023, i al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya núm. 8977, de 10/08/2023, de l'edicta sobre exposició pública de l'estructura de costos del Contracte i certificat de la Secretària de l'Ajuntament, signat el 17/11/2023, referent a la no presentació d'al·legacions a aquest tràmit d'informació pública.
- Memòria justificativa del Contracte.
- Informe jurídic referent a la petició d'informe preceptiu valoratiu de l'estructura de costos del Contracte, signat per la Tècnica d'Administració General del Departament de Contractació en data 17/11/2023.
- Arxius en format Excel del càlcul dels fluxos de caixa i dels costos del Contracte.

3. La proposta d'estructura de costos del Contracte, aprovada pel Ple de la Corporació en la sessió extraordinària celebrada en data 31/07/2023 i que figura al document de la proposta d'estructura de costos, és la següent:

| Concepte                             | Revisable                 | Desglossament per partides |                |        |
|--------------------------------------|---------------------------|----------------------------|----------------|--------|
|                                      |                           | Euros/any                  | %              |        |
| Despesa de personal                  | SI                        | 493.372,68                 | 63,27%         |        |
| Despesa explotació                   | Combustible i lubricants  | SI                         | 38.510,76      | 4,94%  |
|                                      | Manteniment i reparacions | SI                         | 50.364,96      | 6,46%  |
| Altres despeses directes             | Despesa instal·lacions    | SI                         | 18.022,50      | 2,31%  |
|                                      | Impostos i assegurances   | SI                         | 4.841,00       | 0,62%  |
|                                      | Altres despeses           | NO                         | 86.641,00      | 11,11% |
| Despesa d'amortització i finançament | NO                        | 88.016,13                  | 11,29%         |        |
| <b>TOTAL despesa Explotació</b>      |                           | <b>779.769,04</b>          | <b>100,00%</b> |        |

## **CONSIDERACIONS**

### **1. Competència del Comitè de Preus de Contractes de Catalunya**

D'acord amb l'article 17 del Decret 118/2023, de 27 de juny, pel qual s'estableix la composició i el règim jurídic de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya, correspon al Comitè de Preus de Contractes de Catalunya informar sobre l'estructura de costos dels contractes del sector públic diferents dels contractes d'obres i dels contractes de subministrament de fabricació d'armament i equipament de les administracions públiques sotmesos a revisió periòdica i predeterminada de preus, sempre que el preu del contracte sigui igual o superior a cinc milions d'euros.

### **2. Requisits procedimentals**

L'òrgan de contractació ha dut a terme, de conformitat amb l'article 9.7 del RD 55/2017, els tràmits següents:

- a) Sol·licitud a cinc operadors econòmics del sector de la seva estructura de costos.
- b) Elaboració d'una proposta d'estructura de costos.
- c) Tràmit d'informació pública de la proposta d'estructura de costos per un termini de 20 dies.
- d) Remissió de la proposta d'estructura de costos a l'òrgan competent per emetre l'informe valoratiu.

Pel que fa al tràmit indicat a la lletra a), l'òrgan de contractació assenyala haver tramès les sol·licituds de les estructures de costos a sis operadors econòmics del sector, rebent resposta de tots ells.

### **3. Circumstàncies que han de concórrer perquè sigui procedent la revisió de preus**

Segons l'article 9.2 del RD 55/2017, cal que concorrin les següents circumstàncies per tal que sigui procedent la revisió periòdica i predeterminada de preus:

- a) Que el període de recuperació de la inversió del contracte sigui igual o superior a cinc anys, justificat de conformitat amb el criteri que estableix l'article 10 del RD 55/2017.
- b) Que estigui previst així en els plecs, que han de detallar la fórmula de revisió.

La revisió de preus està prevista als plecs del Contracte, que detallen la fórmula de revisió. L'Ajuntament ha considerat un termini de durada del contracte de 8 anys, prorrogable fins un màxim de 2 anys, tot i que el període de recuperació de la inversió, calculat per l'Ajuntament, es produeix en 7 anys.

El flux de caixa emprat en la fórmula de recuperació de la inversió és el resultat del *cash-flow* operatiu del projecte, el qual té en compte amortitzacions, fons de maniobra i l'efecte

financer de l'IVA, tant en les despeses d'explotació com en les d'inversió, contradient l'operativa establerta al RD 55/201, que estableix que els fluxos de caixa a actualitzar són els cobraments i pagaments derivats de les activitats d'explotació i inversió. Atès que no suposen ni sortides ni entrades de fons, no s'han d'incloure en el càlcul dels fluxos de caixa els conceptes com amortitzacions, ajustos per deteriorament de valor, ni variacions de provisions.

Cal remarcar, també, que en aquest càlcul dels fluxos de caixa l'import corresponent a la inversió no presenta cap mena de traçabilitat, així mateix, l'import de les despeses generals és diferent del que s'ha considerat a la memòria i a l'estructura de costos proposada (41.587,68 €, corresponent al 6 % de les despeses directes).

Respecte els equips i maquinària adquirits per executar el Contracte, el PPT preveu que l'empresa adjudicatària del següent contracte subrogarà el material pendent d'amortitzar o bé l'Ajuntament cobrirà el cost residual en funció de l'escenari més òptim. En aquest sentit, cal recordar que l'article 10 del RD 55/2017, referent al càlcul del període de recuperació de la inversió, determina que encara que no se'n prevegi l'alienació efectiva en el moment de fer les projeccions, s'ha d'incloure com a cobrament procedent de les activitats d'inversió el valor residual dels actius, entès com l'import que es podria recuperar al terme del contracte o bé de la vida útil de l'element patrimonial, en cas que aquesta finalitzi amb anterioritat, ja sigui per la seva venda al mercat o per altres mitjans.

#### **4. Estructura de costos proposada**

Aquest informe té per objecte valorar la traçabilitat de la informació i la consistència econòmica del model per obtenir l'estructura de costos. Tanmateix, no n'és objecte la validació dels valors econòmics emprats, en la mesura que comportaria formular consulta a experts independents amb coneixements especialitzats quant a l'activitat objecte del contracte.

L'estructura de costos objecte d'aquest informe, segons es manifesta al document "Proposta d'estructura de costos", es basa en l'estudi econòmic del propi òrgan de contractació, tenint en compte les respostes dels operadors econòmics consultats. Cal remarcar el menor pes del component de "Despesa de personal" a l'estructura de costos proposada (63,27 %), respecte la mitjana de les respostes dels operadors econòmics consultats (71,45 %), així com el major pes dels components "Manteniment i reparacions" (6,46 %) i "Despesa d'amortització i finançament" (11,29 %), respecte el valor mitjà de les respostes dels operadors econòmics (4,87 % i 9,4 % respectivament), aquest fet el justifica l'òrgan de contractació pel major esforç en inversió de maquinària i equips en aquest servei, per tal de millorar l'eficiència i eficàcia de la prestació.

Tot i existir una traçabilitat genèrica entre el càlcul dels costos aportat per l'Ajuntament i l'estructura de costos proposada, cal assenyalar algunes febleses. Respecte al component "Despeses de personal", encara que tant en els Plecs com en la Memòria s'indiquen els preus unitaris per categoria i en el PPT s'indiquen el nombre d'hores i jornades mínimes anuals que es destinaran als serveis de neteja, no es pot verificar la seva traçabilitat, en base a preus unitaris, per manca d'informació.

## 5. Fórmula de revisió de preus i la seva connexió amb l'estructura de costos

La revisió ha d'estar prevista en els plecs, els quals han de detallar la fórmula de revisió a aplicar, i han d'especificar com a mínim:

- a) El desglossament dels components de cost de l'activitat objecte del contracte i la ponderació de cadascun d'ells sobre el preu del contracte.
- b) Els preus individuals o índexs de preus específics associats a cada component de cost susceptible de revisió.
- c) Els mecanismes d'incentiu d'eficiència, en el seu cas, previstos en l'article 7 del RD 55/2017.

En aquest cas, el plec de clàusules administratives particulars descriu una fórmula de revisió que aplica els pesos relatius dels components del cost, conforme l'estructura de costos proposada. La fórmula de revisió proposada és la següent:

$$K_t = A \times (1 + I_p / 100) + B \times (I_{\text{gasoil } t} / I_{\text{gasoil } t_0}) + C \times (1 + RIME_i / 100) + D$$

Es distingeixen els components del cost revisables "personal" [A = 63,3 %], "combustible i lubricants" [B = 4,9 %] i "reparacions instal·lacions maquinària i equips" [C = 9,4 %], amb els seus índexs de variació i els corresponents coeficients que es traslladarien de l'estructura de costos. Cal esmentar que els percentatges dels components de l'estructura de costos figuren amb dos decimals, mentre que a la fórmula de revisió s'han arrodonit a un decimal. Remarcar que aquests percentatges s'han de traslladar a la fórmula en tants per u. Assenyalar, també, que la fórmula de revisió proposada no ha incorporat cap factor que moduli la revisió en funció de l'eficiència, al qual es refereix l'article 7.8 del RD 55/2017.

Al terme de la fórmula de revisió de preus corresponent al component de "personal" (A) s'ha pres com a índex de referència la variació experimentada per la retribució del personal al servei del sector públic, conforme a les lleis de pressupostos generals de l'Estat. Aquesta és un condició limitativa establerta a l'article 5 del RD 55/2017 i que ha de figurar en el plec de clàusules administratives particulars quan es traslladi al valor revisat els costos de la mà d'obra. Tot i això, aquesta limitació no impedeix que l'índex de revisió faci referència a l'evolució dels costos salarials segons el conveni col·lectiu aplicable –tal com també s'esmenta al document "Proposta d'estructura de costos" a l'apartat referent a la justificació de l'evolució dels costos de mà d'obra–, ja que podria donar-se el cas que aquesta referenciació impliqués una revisió inferior al límit establert.

Respecte al terme corresponent a "combustible i lubricats" s'ha emprat com a índex de revisió l'índex de preus del gasoil segons INE, la qual cosa fa suposar que tota la maquinària i vehicles tenen com a font d'energia aquest combustible fòssil, en clara contradicció amb un dels objectius expressat al PPT de minimitzar l'impacte ambiental de la maquinària, fomentant l'ús d'energies renovables i/o combustibles menys contaminants.

El terme corresponent a "reparacions instal·lacions maquinària i equips" de la fórmula de revisió resulta de l'agrupació dels elements del cost "manteniment i reparacions", "despesa instal·lacions" i "impostos i assegurances" de l'estructura de costos proposada, incloent així una diversitat de conceptes, que molts d'ells no poden ser considerats revisables. Aquest fet

contradiu el principi de màxima desagregació possible establert a l'article 7 del RD 55/2017<sup>1</sup>, en ser per separat components heterogenis i aliens entre ells, no existint un índex que reflecteixi de manera precisa la seva evolució conjunta. Remarcant, també, que aquest mateix terme (C) s'ha formulat mitjançant un tant per ú de l'índex de reparació i instal·lació de maquinària i equips, corresponent a la divisió 33, de l'índex de preus industrials publicat a l'INE ( $RIME_t/100$ ). Cal recordar que quan s'utilitzen índexs de preus la revisió del component corresponent ve determinada per la relació entre l'índex del moment de la revisió respecte de l'índex a origen ( $RIME_t/RIME_{t_0}$ ).

Tot i que a la fórmula de revisió s'assenyala que els índex de referència es prendran respecte al moment d'origen i el moment de efectuar la revisió, al document "Proposta d'estructura de costos" es menciona que la revisió es farà anualment a un any vençut aplicant els valors dels índexs als períodes mensuals corresponents i el seu darrer valor es prendrà com a referència pels pagaments del següent any. En aquest sentit, cal recordar que l'article 103 de la LCSP estableix que el plec de clàusules administratives particulars ha de detallar la fórmula de revisió aplicable, que és invariable durant la vigència del contracte i determina la revisió de preus en cada data respecte a la data de formalització del contracte, sempre que la formalització es produeixi en el termini de tres mesos des de la finalització del termini de presentació d'ofertes, o respecte a la data en què acabi el termini esmentat de tres mesos, si la formalització es produeix amb posterioritat.

## CONCLUSIÓ

D'acord amb el que s'ha exposat i a la vista de la documentació aportada, tot i que l'estructura de costos del contracte dels serveis de neteja viària del municipi de Berga, s'adequa i respon als requeriments procedimentals establerts al RD 55/2017, a la vista dels antecedents i les consideracions del present informe, cal efectuar les observacions següents:

1. Cal revisar el càlcul del període de recuperació de la inversió, tenint en compte el que s'ha esmentat a la consideració 3, atesa la possible repercussió en la durada del contracte i la revisió de preus. En aquest sentit, és convenient que el PCAP reculli la prescripció establerta a l'article 9.5 del RD 55/2017, referent a la limitació temporal de la revisió al període estricte de la recuperació de la inversió del contracte.
2. Cal replantejar la fórmula de revisió de preus d'acord amb les observacions efectuades a la consideració 5, tenint en compte la consideració dels components revisables i no revisables, l'operativa de la revisió i els altres aspectes que s'han posat de manifest en aquesta consideració.

---

<sup>1</sup> L'article 7 del RD 55/2017, referent als principis per a l'establiment de fórmules en les revisions periòdiques i predeterminades, disposa que "4. Cada component del cost inclòs en la fórmula de revisió periòdica i predeterminada ha de ser aproximat per un preu individual o índex específic de preus, que ha de tenir la màxima desagregació possible als efectes de reflectir de manera precisa l'evolució del component esmentat. Els índexs específics no han d'incorporar, en la mesura que sigui possible, elements aliens al cost que es pretén reflectir (...)"

3. D'acord amb el que s'ha esmentat a la consideració 5 es recomana emprar com a índex de referenciació, per a la revisió dels costos corresponents a la mà d'obra, l'evolució dels costos salarials segons el conveni col·lectiu aplicable, amb el límit que imposa l'article 5 del RD 55/2017.
4. Tal com s'ha assenyalat també a la consideració 5 d'aquest informe, seria convenient introduir en la fórmula de revisió de preus una modulació en funció de l'eficiència, tal com recomana l'article 7.8 del RD 55/2017.

Adicionalment, es recorda a l'òrgan de contractació l'obligació de comunicar a aquest Comitè de Preus, a efectes informatius, l'estructura de costos que inclogui el plec de la licitació corresponent, de conformitat amb el que disposa el mateix article 9 del RD 55/2017.

**Aprovat pel Comitè de Preus de Contractes de Catalunya en la sessió duta a terme el 20 de desembre de 2023.**