



Informe 1/2023, d'11 de gener, del Comitè de Preus de Contractes de la Generalitat de Catalunya, de l'estructura de costos proposada pel Consell Comarcal del Berguedà referent al contracte del servei de recollida i transport de residus sòlids urbans porta a porta i amb contenidor tancat i serveis complementaris a la recollida de residus, transport a abocador o gestor autoritzat dels municipis que tenen dispensada la competència de gestió de residus municipals al Consell Comarcal.

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 anys¹.

Per la seva banda, l'article 9 d'aquest RD 55/2017, relatiu a "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", disposa que és procedent la revisió periòdica i predeterminada dels preus d'aquests contractes, un cop transcorreguts dos anys des de la formalització del contracte i executat almenys el 20 per cent del seu import, sempre que el període de recuperació de la inversió del contracte sigui igual o superior a cinc anys i així estigui previst en els plecs, que han de detallar la fórmula de revisió aplicable. Aquest precepte, a més, 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 la Generalitat 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 rebi 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 la Generalitat de Catalunya.

¹ Aquest article 103 de la LCSP disposa que "(...) la revisió periòdica i predeterminada de preus només es pot portar a terme en els contractes d'obra, en els contractes de subministraments de fabricació d'armament i equipament de les administracions públiques, en els contractes de subministrament d'energia i en aquells altres contractes en què el període de recuperació de la inversió sigui igual o superior a cinc anys. (...)"



2. El Consell Comarcal del Berguedà 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 per al *servei de recollida i transport de residus sòlids urbans porta a porta i amb contenidor tancat i serveis complementaris a la recollida de residus, transport a abocador o gestor autoritzat dels municipis que tenen dispensada la competència de gestió de residus municipals al Consell Comarcal* (d'ara endavant, el Contracte). En data 25/11/2022 es va requerir al Consell Comarcal que completés la documentació tramesa per tal de donar compliment als requisits documentals exigits a la instrucció 1/2020 de 29 de maig, del Comitè de Preus de Contractes de la Generalitat de Catalunya. Finalment, la documentació aportada és la següent:

- Esborrany del plec de clàusules administratives particulars i plec de condicions tècniques del Contracte.
- Edicte relatiu a la proposta d'estructura de costos del Contracte, signat pel President del Consell Comarcal en data 16/11/2022.
- Memòria econòmica del Contracte, de 15/11/2022.
- Respostes dels operadors econòmics consultats.
- Sol·licitud d'informe al Comitè de Preus de Contractes de la Generalitat de Catalunya relatiu a la proposta d'estructura de costos del Contracte, signat pel president del Consell Comarcal el 16/11/2022.
- Informe de Secretaria, signat per la Secretària del Consell Comarcal el 15/11/2022.
- Memòria justificativa del Contracte.
- Arxiu Excel amb el càlcul dels costos del contracte i la quantificació dels components de l'estructura de costos.
- Publicació al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC) núm. 8799, de 23/11/2022 i al Butlletí Oficial de la Província de Barcelona de 24/11/2022, de l'edicte del Consell Comarcal pel qual es fa públic l'informe relatiu a la proposta d'estructura de costos i la fórmula de revisió de preus del servei de recollida i transport de residus sòlids urbans.
- Certificat de la Secretària del Consell Comarcal, del 28/12/2022, de no al·legacions al tràmit d'informació pública efectuat.

3. La proposta d'estructura de costos del servei objecte del Contracte publicada al BOPB de 24/11/2022 i al DOGC núm. 8799, de 23/11/2022 és la següent:



ESTRUCTURA COSTOS		Percentatge
Amortitzacions + finançament	664.470,53 €	19,27
Personal	1.478.596,05 €	42,88
Combustible i manteniment	799.718,56 €	23,19
DG	378.970,00 €	
BI	126.594,61 €	
total cost	3.448.349,75 €	

CONSIDERACIONS

1. Competència del Comitè de Preus de Contractes de la Generalitat de Catalunya

D'acord amb l'article 15 del Decret 376/1996, de 2 de desembre, de reestructuració de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Generalitat de Catalunya, són competència del Comitè de Preus de Contractes de la Generalitat de Catalunya les funcions relatives a la revisió de preus dels contractes públics establertes per la normativa.

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 corresponent 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, si bé només ha obtingut resposta de tres operadors. En aquest sentit, es considera que hagués estat convenient realitzar alguna consulta més, per tal d'obtenir les cinc respostes i aconseguir una informació més completa dels costos del sector, tenint en compte que, tal com s'esmenta al preàmbul del RD 55/2017, aquesta consulta es duu a terme en ordre a justificar el compliment del principi d'eficiència i bona gestió empresarial.

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

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



- 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.

No consta el càlcul de la recuperació de la inversió del contracte, d'acord amb el que estableix l'article 10 del RD 55/2017, en la documentació aportada pel Consell Comarcal, tot i el requeriment efectuat en aquest sentit per la Secretària Tècnica de la Junta Consultiva de Contractació Pública. Això impedeix verificar la condició establerta a la lletra a) d'aquest apartat i l'article 9.2 del RD 55/2017. Segons la "Memòria justificativa", la durada del contracte s'ha establert en funció del termini d'amortització de les inversions, no quedant així cap valor residual a la fi del contracte (pròrrogues incloses). Cal mencionar que el plec de condicions tècniques del Contracte preveu una fase d'implantació del servei en la qual es poden emprar vehicles usats propietat de l'adjudicatari fins que aquest adquireixi els nous equips, aquesta fase es podria perllongar fins un màxim de 18 mesos, en aquest darrer cas s'endarreriria l'inici temporal del càlcul de la seva amortització, afectant a la durada del contracte.

Per altra banda, la revisió de preus sí que està prevista als plecs del Contracte, que detallen la fórmula de revisió, si bé no s'ha trobat cap clàusula referent al compliment del requisit de l'article 9.2. del RD 55/2017 i a la no aplicació de la revisió de preus un cop complet el període de recuperació de la inversió.

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, proposada pel Consell Comarcal del Berguedà, està basada en el seu propi estudi que consta a la memòria econòmica. A part de la manca d'homogeneïtat en relació a algun element del cost en les respostes dels tres operadors econòmics, cal remarcar la diferència dels percentatges adoptats en la proposta d'estructura de costos del Contracte, respecte la mitjana de les respostes a la consulta efectuada als operadors econòmics. En aquest sentit cal destacar el percentatge mitjà del cost del "personal" dels operadors econòmics (63,1 %), respecte el que s'ha adoptat a la proposta del Consell Comarcal (42,88%), fet que es justifica a l'informe relatiu a la proposta d'estructura de costos que consta a l'edecte del Consell Comarcal de 16/12/2022, en el qual s'afirma que la nova estructura del servei suposarà un increment de la tecnologia, baixant significativament les despeses de personal, implicant, també, un augment de la despesa en carburants.

Els càlculs dels costos que figuren a l'arxiu Excel presentat, que són el suport de l'estructura de costos proposada, presenten una bona traçabilitat interna. Tot i això cal assenyalar algunes febleses detectades. Així, pel que respecta a les despeses de personal, el cost hora d'"operari-especialista dia", no queda suportat per cap càlcul, ni



document, tampoc el cost de les categories “conductor dia” i “ajudant RSU dia”, calculats en base un cost fix anual, no documentat, prorratejat entre el número d'hores anual. També s'observa que no s'ha fet distinció entre el cost de les hores del servei nocturn que es realitza a la ciutat de Berga, respecte les de l'horari diürn, quan al conveni citat al plec de condicions tècniques del Contracte s'estableix una remuneració superior a les hores nocturnes.

Així mateix, s'apunta que el pes relatiu corresponent al component d'amortització i finançament sembla haver-se obtingut a partir del supòsit d'adquisició de vehicles a partir de la data d'adjudicació del contracte, mentre que als plecs s'estableix un període de sis a divuit mesos posteriors a la signatura del contracte per formalitzar aquesta adquisició. Aquest període de transició podria fer variar lleugerament el percentatge relatiu del component d'amortitzacions.

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

L'estructura de costos és la base per establir el règim de revisió de preus, per la qual cosa ha d'incloure tots els elements que configuren el cost de l'activitat. Després, els que siguin revisables, segons els criteris establerts als articles 3 i 7.3 del RD 55/2017, s'han de reflectir amb la seva ponderació a la fórmula de revisió de preus, entesa com el seu pes relatiu en el valor íntegre de l'activitat.

La revisió ha d'estar prevista en els plecs, els quals han de detallar la fórmula de revisió a aplicar i 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 PCAP descriu una fórmula de revisió que aplica els pesos relatius dels components de cost conforme l'estructura de costos. Es distingeixen els components del cost revisables (“personal” i “combustible i manteniment”) amb els seus índexs de variació i els corresponents coeficients traslladats de l'estructura de costos. Cal destacar que la fórmula de revisió de preus proposada no ha incorporat cap factor que moduli la revisió en funció de l'eficiència, tal com es refereix l'article 7.8 del RD 55/2017.

Pel que respecta al component revisable “combustible i manteniment”, cal mencionar que aquest inclou una diversitat de conceptes (combustible, olis, pneumàtics, reparacions, funcionament vehicles, eines i vestuari) que no es poden homogeneïtzar amb l'aplicació d'un sol índex de revisió, la qual cosa contravé el que prescriu l'article 7.4 del RD 55/2017². Tenint en compte l'índex de revisió aplicat a aquest component en

² Aquest article disposa que “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. (...)”



la fórmula (índex de preus del gasoil segons l'Institut Nacional d'Estadística), aquest terme només hauria de reflectir el pes corresponent al combustible; de igual manera, també, en la pròpia estructura de costos.

L'article 103 de la LCSP estableix que el PCAP 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. Aquest fet –data de referència de la revisió- hauria de quedar suficientment explicitat al PCAP del Contracte.

Tot i que al PCAP s'esmenta que el cost de la mà d'obra es revisarà en funció del conveni col·lectiu aplicable amb el límit màxim de l'increment experimentat per la retribució del personal al servei del sector públic, conforme les Lleis de Pressupostos Generals de l'Estat, l'índex emprat en la fórmula de revisió fa referència exclusivament a la variació experimentada per la retribució del personal al servei del sector públic, conforme el que estableix l'article 5 del RD 55/2017.

CONCLUSIÓ

D'acord amb el que s'ha exposat i a la vista de la documentació aportada, es constata que l'estructura de costos del contracte del servei de recollida i transport de residus sòlids urbans porta a porta i amb contenidor tancat i serveis complementaris a la recollida de residus, transport a abocador o gestor autoritzat dels municipis que tenen dispensada la competència de gestió de residus municipals al Consell Comarcal del Berguedà, no respon a la totalitat dels requeriments procedimentals establerts al RD 55/2017.

Així mateix, a la vista dels antecedents i consideracions del present informe, s'efectuen les observacions següents:

1. Hagués estat recomanable realitzar alguna consulta més als operadors econòmics del sector, per tal d'obtenir-ne cinc respostes.
2. Es recomana incloure al PCAP una clàusula referent al compliment del requisit de l'article 9.2. del RD 55/2017 i a la no aplicació de la revisió de preus un cop complet el període de recuperació de la inversió.
3. Cal efectuar el càlcul del període de recuperació de la inversió del contracte, d'acord amb els criteris establerts a l'article 10 del RD 55/2017. En funció del resultat d'aquest càlcul s'establirà la procedència de la revisió de preus i el període temporal en què es pot efectuar.
4. Es recomana revisar les febleses detectades en el càlcul de l'estructura de costos pel que fa a les despeses de personal i altres, tal com s'indica a la consideració 4.
5. Caldria fer una major desagregació del component del cost "combustible i manteniment" en el sentit indicat a la consideració 5, atès la seva repercussió a la fórmula de revisió.



6. Es recomana que el PCAP expliciti l'operativa de la fórmula de revisió d'acord amb el que estableix l'article 103 de la LCSP, tal com s'assenyala a la consideració 5.
7. Com també s'indica a la consideració 5 seria convenient que l'índex de revisió del component de "personal" de la fórmula de revisió fes referència al conveni del sector aplicable, amb la limitació establerta a l'article 5 del RD 55/2017.
8. 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.

Barcelona, 11 de gener de 2023