



Informe 1/2024, de 2 de febrero, de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Catalunya (Comité de Precios de Contratos) en relación con la estructura de costes propuesta por el Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès relativo al lote 1 del contrato de servicios de limpieza viaria y recogida de residuos.

ANTECEDENTES

1. El artículo 103 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), establece que los precios de los contratos del sector público pueden ser objeto de revisión periódica y predeterminada, en determinadas circunstancias, previa justificación y en conformidad con lo que prevé el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, que desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española (RD 55/2017), entre otros, en caso de contratos en que el periodo de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años. Así mismo, también dispone 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 tal efecto, prevé 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” y 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”. Además, también establece 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”.

Por su parte, el artículo 9 del RD 55/2017, relativo a la revisión periódica y predeterminada de precios en los contratos del sector público diferentes de los contratos de obras y de los contratos de suministro de fabricación de armamento y equipos de las administraciones públicas, fija el contenido que tiene que tener la memoria que acompañe el expediente de contratación, así como las previsiones respecto de la revisión de precios que se tienen que especificar en los pliegos, y establece que la revisión no puede tener lugar transcurrido el periodo de recuperación de la inversión del contrato.

Así mismo, de acuerdo con el apartado 7 de este artículo 9, para los contratos con un precio igual o superior a cinco millones de euros, el órgano de contratación tiene que incluir en el expediente de contratación un informe preceptivo valorativo de la estructura de costes emitido, en el ámbito de Catalunya, por el Comité de Precios de Contratos de Catalunya, y que a estos efectos el órgano de contratación tiene que: a) Solicitar a cinco operadores económicos del sector la remisión de su estructura de costes; b) Elaborar una propuesta de estructura de costes de la actividad utilizando, siempre que sea posible, la información de las respuestas que reciba de los operadores económicos; c) Someter su propuesta de estructura de costes a un trámite de información pública por un plazo de 20 días; y d) Remitir su propuesta de estructura de costes a este Comité de Precios de Contratos de Catalunya.

2. El Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès envió a la Secretaría Técnica de la Junta Consultiva de Contratación Pública la solicitud de informe preceptivo valorativo de la estructura de costes en lo referente al lote 1 del contrato de servicios de limpieza viaria y recogida de residuos (de ahora en adelante, el Contrato), junto con la siguiente documentación:

- Pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y pliego de prescripciones técnicas del Contrato (PPT).
- Respuestas de los operadores económicos consultados, en relación a las estructuras de costes.
- Publicación en el Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona (BOPV), de 05/10/2023, del anuncio de información pública de la propuesta de estructura de costes del Contrato, en el cual figura el informe técnico de la propuesta de estructura de costes
- Diligencia de la responsable del Registro General del Ayuntamiento, firmada el 27/11/2023, en lo referente a la no presentación de alegaciones en el trámite de información pública de la estructura de costes del Contrato.
- Informe técnico relativo a la propuesta de estructura de costes del Contrato, firmado en fecha 21/09/2023 por el Técnico de Limpieza y Recogida y la Jefa de servicio de limpieza viaria, planificación, prevención y gestión de residuos.
- Informe jurídico en respuesta a la solicitud de informe al Comité de Precios de Cataluña, firmado el 27/11/2023 por la Técnica del servicio de contratación y la Jefa de servicio de asesoría, defensa y representación jurídica.
- Memoria justificativa del Contacto, en la cual figura como anexo el informe técnico de justificación del presupuesto de licitación.
- Archivos en formato Excel donde figura el precio base de licitación, el valor estimado del contrato y el total del coste por años del Contrato.
- Informe técnico de respuesta al requerimiento efectuado por el Comité de Precios de Cataluña, firmado el 28/12/2023 por el Técnico de limpieza y recogida y la Jefa de servicio de limpieza viaria, planificación, prevención y gestión de residuos.
- Archivo en formato Excel donde figura la relación de operaciones del servicio con el coste unitario estimado.

3. La propuesta de estructura de costes del Contrato publicada en el BOPV de 05/10/2023 y de la cual se solicita el informe es la siguiente:

| Concepte | Sant Cugat (%) |
|------------------------------------|----------------|
| Personal | 52,75 |
| Explotació | 9,02 |
| Altres costos | 4,01 |
| Despesa amortització i finançament | 23,51 |
| Despeses Generals | 5,36 |
| Benefici Industrial | 5,36 |
| Total | 100,00 |

CONSIDERACIONES

1. Competencia del Comité de Precios de Contratos de Catalunya

De acuerdo con el artículo 17 del Decreto 118/2023, de 27 de junio, por el cual se establece la composición y el régimen jurídico de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Catalunya, corresponde al Comité de Precios de Contratos de Catalunya informar sobre la estructura de costes de los contratos del sector público diferentes de los contratos de obras y de los contratos de suministro de fabricación de armamento y equipos de las administraciones públicas sometidos a revisión periódica y predeterminada de precios, siempre que el precio del contrato sea igual o superior a cinco millones de euros.

2. Observaciones preliminares

El Contrato se divide en los 4 lotes siguientes:

- Lote núm. 1: Servicios de limpieza viaria y recogida y transporte de las fracciones de orgánica, papel, vidrio, envases, resto y de aceite doméstico, con un valor estimado de contrato (VEC) de 140.663.016,43 €.
- Lote núm. 2: Servicios de limpieza exterior y mantenimiento de contenedores laterales, con un VEC de 2.739.040,61 €.
- Lote núm. 3: Servicio de limpieza de pintadas, manchas de pintura y otros elementos similares de la vía pública, con un VEC de 532.932.60 €.
- Lote núm. 4: Servicio de recogida, limpieza, transporte y gestión de la fracción de residuos y/u objetos que contienen amianto vertidos en la vía pública, con un VEC de 144.932,83 €.

El órgano de contratación ha elaborado la propuesta de estructura de costes correspondiente al lote 1, que es el que cumple los requisitos especificados en el artículo 9 del RD 55/2017 para que sea procedente la revisión periódica y predeterminada de precios y la emisión del correspondiente informe por parte de este Comité de Precios.

3. Requisitos procedimentales

El órgano de contratación ha llevado a cabo, de conformidad con el artículo 9.7 del RD 55/2017, los trámites siguientes:

- a) Solicitud a cinco operadores económicos del sector de su estructura de costes.
- b) Elaboración de una propuesta de estructura de costes.
- c) Trámite de información pública de la propuesta de estructura de costes por un plazo de 20 días.
- d) Remisión de la propuesta de estructura de costes al órgano competente para emitir el informe valorativo.

En cuanto al trámite indicado a la letra a), el órgano de contratación señala haber enviado las solicitudes de las estructuras de costes a siete operadores económicos del sector, recibiendo respuesta de seis de ellos.

4. Circunstancias que deben concurrir para que sea procedente la revisión de precios

Según el artículo 9.2 del RD 55/2017, hace falta que concurren las siguientes circunstancias para que sea procedente la revisión periódica y predeterminada de precios:

- a) Que el periodo de recuperación de la inversión del contrato sea igual o superior a cinco años, justificado de conformidad con el criterio que establece el artículo 10 del RD 55/2017.
- b) Que esté previsto así en los pliegos, que deben detallar la fórmula de revisión.

La revisión de precios está prevista en los pliegos del Contrato, que detallan la fórmula de revisión. El Ayuntamiento ha considerado un plazo de duración del contrato de 10 años, a pesar de que el periodo de recuperación de la inversión se determina en 9 años.

De la documentación aportada no se ha podido verificar el cálculo de los flujos de caja que figura en el documento "Informe técnico de respuesta al requerimiento efectuado por el Comité de Precios de la Generalitat de Cataluña" enviado por el Ayuntamiento y si este cálculo responde a los requisitos establecidos en el artículo 10 del RD 55/2017. En este sentido hay que recordar también que, tal como se menciona en el mismo preámbulo del RD 55/2017, dado que no suponen ni salidas, ni entradas de fondos, no se tienen que incluir en el cálculo de los flujos de caja conceptos como, por ejemplo, amortizaciones, ajustes por deterioro de valor ni variaciones de provisiones.

5. Estructura de costes propuesta

Este informe tiene por objeto valorar la trazabilidad de la información y la consistencia económica del modelo para obtener la estructura de costes. Aun así, no es objeto la validación de los valores económicos empleados, en la medida que comportaría formular consulta a expertos independientes con conocimientos especializados en cuanto a la actividad objeto del contrato.

La estructura de costes objeto de este informe, según se manifiesta en el informe técnico de la propuesta de estructura de costes, se basa en el estudio económico del servicio que ha ejecutado el Ayuntamiento, y presenta en cuanto a las respuestas de los operadores económicos consultados algunas diferencias significativas, como es el caso de los componentes de "personal" (52,75%), "explotación" (9,02%) y "gastos de amortización y financiación" (23,51%) que en la estructura de costes mediana de los operadores económicos es de 63,38% para el componente "personal", 13,78% para el componente "explotación" y 9,60% para el componente "gastos de amortización y financiación". Este hecho lo justifica el Ayuntamiento por la mayor inversión en maquinaria que se tiene que efectuar, dado que la maquinaria actual ha finalizado su vida útil y, teniendo en cuenta la extensión y orografía del municipio, precisa de una mayor dotación de medios mecánicos para poder garantizar un servicio de calidad.

De la documentación presentada no se ha podido verificar la trazabilidad de los importes de los diferentes componentes de la estructura de costes, partiendo de cantidades de recursos y costes unitarios. Hay que mencionar algunas diferencias en el desglose de los componentes del coste de la estructura de costes propuesta y los que figuran en la hoja de cálculo aportada, así el componente “otros costes” (4,01%) de la estructura de costes propuesta parece estar incluido dentro el componente “amortizaciones” (27,52%) de la hoja de cálculo. Así mismo, el componente “explotación” de la estructura de costes propuesta, en la hoja de cálculo –con el mismo peso porcentual– se denomina “mantenimiento, combustibles, seguros, campaña”.

6. Fórmula de revisión de precios y su conexión con la estructura de costes

La revisión debe estar prevista en los pliegos, los cuales tienen que detallar la fórmula de revisión a aplicar, y especificar como mínimo:

- a) El desglose de los componentes de coste de la actividad objeto del contrato y la ponderación de cada uno de ellos sobre el precio del contrato.
- b) Los precios individuales o índices de precios específicos asociados a cada componente de coste susceptible de revisión.
- c) Los mecanismos de incentivo de eficiencia, en su caso, previstos en el artículo 7 del RD 55/2017.

En este caso, el pliego de cláusulas administrativas particulares describe la fórmula de revisión siguiente:

$$K_t = A * (1 + I_p / 100) + B * (I_{gasoil\ t} / I_{gasoil\ t0}) + C$$

El coeficiente A corresponde al componente de personal, el coeficiente B al componente de consumo de vehículos, y el término independiente del polinomio C corresponde a los costes no revisables (amortizaciones, gastos generales, beneficio industrial, entre otros).

Hay que mencionar que el coeficiente B de la fórmula debería corresponder al peso del componente “explotación” (9,02%) de la estructura de costes propuesta, pero, tal como se ha indicado a la consideración anterior, según la hoja de cálculo aportada por el Ayuntamiento, este componente incluye una diversidad de conceptos (mantenimiento, combustible, seguros, campaña¹), que muchos de ellos no pueden ser considerados revisables. Este hecho contradice el principio de máxima desagregación posible establecido

¹ El pliego de cláusulas administrativas particulares, en el apartado correspondiente a la revisión de precios, relaciona como conceptos que forman parte de este componente del coste, los siguientes: combustibles, lubricantes, mantenimiento y reparaciones.

en el artículo 7 del RD 55/2017, al ser por separado componentes heterogéneos y ajenos entre ellos, no existiendo un índice que refleje de manera precisa su evolución conjunta.

Si realmente solo se considera revisable el consumo de los vehículos, este concepto tendría que figurar como un componente específico en la estructura de costes propuesta, con su peso correspondiente.

El PCAP, al describir la metodología del cálculo de la revisión del término correspondiente al consumo de vehículos (B), considera dos índices diferentes aplicados al 50% cada uno de ellos, teniendo en cuenta la distribución de vehículos en función de las fuentes de energía consumida; estos índices son el índice del gasóleo (Ig) publicado por el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible y el índice de precios industriales correspondiente a la energía (IPRIE) publicado por el Instituto Nacional de Estadística. Este hecho habría que reflejarlo a la fórmula de revisión propuesta, puesto que consta un índice (Igasoil) que no explicita la metodología de cálculo descrita para este componente del coste.

Al término de la fórmula de revisión de precios correspondiente al componente de "personal" (A) se ha tomado como índice de referencia la variación experimentada por la retribución del personal al servicio del sector público, conforme a las leyes de presupuestos generales del Estado. Esta es una condición limitativa establecida en el artículo 5 del RD 55/2017 y que tiene que figurar en el pliego de cláusulas administrativas particulares cuando se traslade al valor revisado los costes de la mano de obra. Aun así, esta limitación no impide que el índice de revisión haga referencia a la evolución de los costes salariales según el convenio colectivo aplicable, si implicara una revisión inferior al límite establecido. En todo caso, el incremento transferible de la revisión de estos costes nunca podrá ser superior.

De acuerdo con el que establece el artículo 7.8.c) del RD 55/2017 se ha establecido un límite máximo en la revisión de precios anual de un dos por ciento, no pudiendo incrementarse los precios unitarios de una anualidad a otra en un importe superior a este porcentaje. En este sentido, hubiera sido más recomendable introducir este mecanismo limitativo para los valores monetarios concretos, objeto de revisión periódica, de los cuales sea conveniente incentivar los comportamientos más eficientes y no aplicarlo a toda la fórmula de revisión en general.

Adicionalmente, hay que recordar que la operativa de revisión establecida en el artículo 103 de la LCSP establece que el pliego de cláusulas administrativas particulares tiene que detallar la fórmula de revisión aplicable, que es invariable durante la vigencia del contrato y determina la revisión de precios en cada fecha respecto a la fecha de formalización del contrato, siempre que la formalización se produzca en el plazo de tres meses desde la finalización del plazo de presentación de ofertas, o respecto a la fecha en que acabe el plazo mencionado de tres meses, si la formalización se produce con posterioridad.

CONCLUSIÓN

De acuerdo con el que se ha expuesto y a la vista de la documentación aportada, si bien la estructura de costes del lote 1 del contrato de servicios de limpieza viaria y recogida de residuos del municipio de Sant Cugat del Vallès se adecua y responde a los requerimientos

procedimentales establecidos al RD 55/2017, atendiendo a los antecedentes y consideraciones de este informe, hay que efectuar las observaciones siguientes:

1. Se recomienda revisar el cálculo del periodo de recuperación de la inversión, de acuerdo con lo que se ha mencionado en la consideración 4, dado que no ha estado posible verificar su trazabilidad y teniendo en cuenta la posible repercusión en la duración del contrato y la revisión de precios. En este sentido, es conveniente que el PCAP recoja la prescripción establecida en el artículo 9.5 del RD 55/2017, en lo referente a la limitación temporal de la revisión en el periodo estricto de la recuperación de la inversión del contrato.
2. Hay que replantear la fórmula de revisión de precios de acuerdo con las observaciones efectuadas en la consideración 6, teniendo en cuenta lo que se ha mencionado respecto al término correspondiente al consumo de vehículos y los otros aspectos que se han puesto de manifiesto en esta consideración.
3. De acuerdo con lo que se ha mencionado en la misma consideración 6 se considera más adecuado emplear como índice de referenciación para la revisión de los costes correspondientes a la mano de obra la evolución de los costes salariales según el convenio colectivo aplicable, con el límite que impone el artículo 5 del RD 55/2017.

Adicionalmente, se recuerda al órgano de contratación la obligación de comunicar a este Comité de Precios, a efectos informativos, la estructura de costes que incluya el pliego de la licitación correspondiente, de conformidad con lo que dispone el mismo artículo 9 del RD 55/2017.

Barcelona, 2 de febrero del 2024

[Este informe es una traducción automática de la versión catalana aprobada]