



Informe 1/2024, de 2 de febrer, de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya (Comitè de Preus de Contractes) en relació amb l'estructura de costos proposada per l'Ajuntament de Sant Cugat del Vallès relatiu al lot 1 del contracte de serveis de neteja viària i recollida de residus.

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 Sant Cugat del Vallès 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 *lot 1 del contracte de serveis de neteja viària i recollida de residus* (d'ara endavant, el Contracte), juntament amb la documentació següent:

- Plec de clàusules administratives particulars (PCAP) i plec de prescripcions tècniques del Contracte (PPT).
- Respostes dels operadors econòmics consultats, respecte les estructures de costos.
- Publicació al Butlletí Oficial de la Província de Barcelona (BOPB), de 05/10/2023, de l'anunci d'informació pública de la proposta d'estructura de costos del Contracte, en el qual figura l'informe tècnic de la proposta d'estructura de costos
- Diligència de la responsable del Registre General de l'Ajuntament, signada el 27/11/2023, referent a la no presentació d'al·legacions al tràmit d'informació pública de l'estructura de costos del Contracte.
- Informe tècnic relatiu a la proposta d'estructura de costos del Contracte, signat en data 21/09/2023 pel Tècnic de Neteja i Recollida i la Cap de Servei de Neteja viària, planificació, prevenció i gestió de residus.
- Informe jurídic respecte la sol·licitud d'informe al Comitè de Preus de Catalunya, signat el 27/11/2023 per la Tècnica del Servei de Contractació i la Cap de servei d'Assessoria, defensa i representació jurídica.
- Memòria justificativa del Contacte, en la qual figura com annex l'informe tècnic de justificació del pressupost de licitació.
- Arxius en format Excel on figura el preu base de licitació, el valor estimat del contracte i el total del cost per anys del Contracte.
- Informe tècnic de resposta al requeriment efectuat pel Comitè de Preus de Catalunya, signat el 28/12/2023 pel Tècnic de Neteja i Recollida i la Cap de Servei de Neteja viària, planificació, prevenció i gestió de residus.
- Arxiu en format Excel on figura la relació d'operacions del servei amb el cost unitari estimat.

3. La proposta d'estructura de costos del Contracte publicada al BOPB de 05/10/2023 i de la qual se sol·licita l'informe és la següent:

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

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. Observacions preliminars

El Contracte es divideix en els 4 lots següents:

- Lot núm. 1: Serveis de neteja viària i recollida i transport de les fraccions d'orgànica, paper, vidre, envasos, rebuig i d'oli domèstic, amb un valor estimat de contracte (VEC) de 140.663.016,43 €.
- Lot núm. 2: Serveis de neteja exterior i manteniment de contenidors laterals, amb un VEC de 2.739.040,61 €.
- Lot núm. 3: Servei de neteja de pintades, taques de pintura i altres elements similars a la via pública, amb un VEC de 532.932.60 €.
- Lot núm. 4: Servei de recollida, neteja transport i gestió de la fracció de residus i/o objectes que contenen amiant abocats a la via pública, amb un VEC de 144.932,83 €.

L'òrgan de contractació ha elaborat la proposta d'estructura de costos corresponent al lot 1, que és el que compleix els requisits especificats a l'article 9 del RD 55/2017 per a que sigui procedent la revisió periòdica i predeterminada de preus i l'emissió del corresponent informe per part d'aquest Comitè de Preus.

3. 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 set operadors econòmics del sector, rebent resposta de sis d'ells.

4. 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 10 anys, tot i que el període de recuperació de la inversió es determina en 9.

De la documentació aportada no s'ha pogut verificar el càlcul dels fluxos de caixa que figura al document "Informe tècnic de resposta al requeriment efectuat pel Comitè de Preus de la Generalitat de Catalunya" tramès per l'Ajuntament i si aquest càlcul respon als requisits establerts a l'article 10 del RD 55/2017. En aquest sentit cal recordar també que, tal com s'esmenta al mateix preàmbul del RD 55/2017, atès que no suposen ni sortides, ni entrades de fons, no s'han d'incloure en el càlcul dels fluxos de caixa conceptes com ara amortitzacions, ajustos per deteriorament de valor, ni variacions de provisions.

5. 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 a l'informe tècnic de la proposta d'estructura de costos, es basa en l'estudi econòmic del servei que ha fet l'Ajuntament, i presenta pel que fa a les respostes dels operadors econòmics consultats algunes diferències significatives, com és el cas dels components de "personal" (52,75 %), "explotació" (9,02 %) i "despesa amortització i finançament" (23,51 %) que a l'estructura de costos mitjana dels operadors econòmics és de 63,38 % per al component "personal", 13,78 % per al component "explotació" i 9,60 % per al component "despesa amortització i finançament". Aquest fet el justifica l'Ajuntament per la major inversió en maquinària que s'ha d'efectuar, atès que la maquinària actual ha finalitzat la seva vida útil i tenint en compte l'extensió i orografia del municipi que precisa d'una major dotació de mitjans mecànics per a poder garantir un servei de qualitat.

De la documentació presentada no s'ha pogut verificar la traçabilitat dels imports dels diferents components de l'estructura de costos, partint de quantitats de recursos i costos unitaris. Cal mencionar algunes diferències en el desglossament dels components del cost de l'estructura de costos proposada i els que figuren al full de càlcul aportat, així el component "altres costos" (4,01 %) de l'estructura de costos proposada sembla estar inclòs dintre el component "amortitzacions" (27,52 %) del full de càlcul. Així mateix, el component "explotació" de l'estructura de costos proposada, al full de càlcul –amb el mateix pes percentual– es denomina "manteniment, combustibles, assegurances, campanya".

6. 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 la fórmula de revisió següent:

$$Kt = A * (1 + Ip / 100) + B * (I_{gasoil t} / I_{gasoil t0}) + C$$

En la qual el coeficient A correspon al component de personal, el coeficient B al component de consum de vehicles i el terme independent del polinomi C correspon als costos no revisables (amortitzacions, despeses generals, benefici industrial, entre d'altres).

Cal mencionar que el coeficient B de la fórmula hauria de correspondre al pes del component "explotació" (9,02 %) de l'estructura de costos proposada, però, tal com s'ha indicat a la consideració anterior, segons el full de càlcul aportat per l'Ajuntament, aquest component inclou una diversitat de conceptes (manteniment, combustible, assegurances, campanya)¹, 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, en ser per separat components heterogenis i aliens entre ells, no existint un índex que reflecteixi de manera precisa la seva evolució conjunta.

¹ El plec de clàusules administratives particulars, a l'apartat corresponent a la revisió de preus, relaciona com a conceptes que formen part d'aquest component del cost, els següents: combustibles, lubricants, manteniment i reparacions.

Si realment només es considera revisable el consum dels vehicles, aquest concepte hauria de figurar com un component específic en l'estructura de costos proposada, amb el seu pes corresponent.

El PCAP al descriure la metodologia del càlcul de la revisió del terme corresponent al consum de vehicles (B) considera dos índexs diferents aplicats al 50 % cadascun d'ells, tenint en compte la distribució de vehicles en funció de les fonts d'energia consumida; aquests índexs són l'índex del gas-oil (Ig) publicat pel Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible i l'índex de preus industrials corresponent a l'energia (IPRI_E) publicat per l'Institut Nacional d'Estadística. Aquest fet caldria reflectir-lo a la fórmula de revisió proposada, ja que consta un índex (Igasoil) que no explicita la metodologia de càlcul descrita per a aquest component del cost.

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, si impliqués una revisió inferior al límit establert. En tot cas, l'increment transferible de la revisió d'aquests costos mai podrà ser superior.

D'acord amb el que estableix l'article 7.8.c) del RD 55/2017 s'ha establert un límit màxim a la revisió de preus anual d'un dos per cent, no podent incrementar-se els preus unitaris d'una anualitat a una altra en un import superior a aquest percentatge. En aquest sentit, hagués estat més recomanable introduir aquest mecanisme limitatiu per als valors monetaris concrets, objecte de revisió periòdica, dels quals sigui convenient incentivar els comportaments més eficients i no aplicar-ho a tota la fórmula de revisió en general.

Adicionalment, cal recordar que l'operativa de revisió establerta a 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, si bé l'estructura de costos del lot 1 del contracte de serveis de neteja viària i recollida de residus del municipi de St. Cugat del Vallès s'adequa i respon als requeriments procedimentals establerts al RD 55/2017, atesos els antecedents i les consideracions d'aquest informe, cal efectuar les observacions següents:

1. Es recomana revisar el càlcul del període de recuperació de la inversió, d'acord amb el que s'ha esmentat a la consideració 4, atès que no ha estat possible verificar la seva traçabilitat i tenint en compte 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 6, tenint en compte el que s'ha esmentat respecte al terme corresponent al consum de vehicles i els altres aspectes que s'han posat de manifest en aquesta consideració.
3. D'acord amb el que s'ha esmentat a la mateixa consideració 6 es considera més adient 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.

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, 2 de febrer de 2024