



Informe 2/2024, 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 pel Parc Sanitari Pere Virgili referent al servei de dietes per als pacients.

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 es determina 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. El Parc Sanitari Pere Virgili 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 servei de dietes per als pacients, juntament amb la documentació següent:

- Plec de clàusules administratives particulars (PCAP) i plec de prescripcions tècniques del Contracte (PPT), amb els seus annexos 1, 2 i 12, de la contractació mixta del servei de dietes i concessió de la cafeteria.
- Respostes dels operadors econòmics consultats, respecte les estructures de costos.
- Publicació al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC), núm. 8821, de 28/12/2022, de l'anunci d'informació pública de l'estructura de costos del servei de dietes per als pacients del Parc Sanitari Pere Virgili.
- Informe econòmic de la contractació mixta del servei de dietes i concessió administrativa de cafeteria del Parc Sanitari Pere Virgili, signat pel Director de Serveis Generals en data 21/12/2023.
- Informe jurídic sobre el PCAP, signat pel Gerent de l'Assessoria Jurídica en data 13/12/2023.
- Informe de l'estructura de costos del servei de dietes per als pacients del Parc Sanitari Pere Virgili.
- Memòria justificativa per la contractació mixta del servei de dietes i concessió de cafeteria del Parc Sanitari Pere Virgili, signat pel Director de Serveis Generals en data 21/12/2023.
- Informe de les al·legacions sobre l'estructura de costos publicada del servei de dietes per als pacients del Parc Sanitari Pere Virgili, signat per la Gerent en data 16/01/2024.
- Arxius en format Excel on figuren el càlcul dels fluxos de caixa, ingressos i despeses del Contracte.

3. La proposta d'estructura de costos del servei de dietes per als pacients, que figura al PCAP i a l'anunci del DOGC núm. 8821, de la qual se sol·licita l'informe és la següent:

	Percentatge	Concepte revisable / variable
Matèria prima	36,38 %	Si
Personal (salari brut més Seg. Social)	47,59 %	Si
Subministraments	5,03 %	
- Aigua	0,43 %	
- Gas	1,38 %	Si
- Energia elèctrica	3,22 %	Si
Altres (amortitzacions, despeses generals, benefici industrial...)	11,00 %	
Total	100 %	

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

L'objecte del contracte inclou l'execució integral del servei de dietes en el seu conjunt (dietes per a pacients, per al personal assistencial de guàrdia i consums extres de planta), la migració del servei actual d'alimentació (línia calenta) a un servei en modalitat de línia freda, subministrant l'equipament necessari, i la concessió de la cafeteria.

L'òrgan de contractació diferencia bàsicament dues prestacions, la del servei de dietes i la cafeteria, qualificant la primera com un contracte de serveis i la segona com un contracte de concessió de serveis. Atenent el que disposa l'article 18 de la LCSP, les normes que regeixen l'adjudicació d'aquest contracte són les pròpies del contracte de serveis, al considerar l'òrgan de contractació que el servei de dietes té el caràcter de prestació principal, i és només respecte al servei de dietes que s'ha elaborat la proposta d'estructura de costos, objecte d'aquest informe, i al qual aplica la revisió periòdica i predeterminada 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 sis operadors econòmics del sector, rebent resposta de cinc d'ells. Referent a aquestes respostes i de la documentació aportada, es fa palès que n'hi ha tres en les quals no consta la identificació de l'empresa.

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

D'acord amb l'article 9.2 del RD 55/2017, cal que concorrin les circumstàncies següents 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. L'òrgan de contractació ha considerat un termini de durada del contracte de 10 anys, per tal de poder recuperar les inversions efectuades.

Tal com s'assenyala al PPT el servei d'alimentació a pacients i la concessió de la cafeteria s'estructurarà en base a un únic compte d'explotació que preveurà els ingressos i despeses de les diverses activitats i prestacions del servei. Així, a l'informe econòmic aportat per l'òrgan de contractació, a l'apartat de "l'estudi de viabilitat", figura el quadre de les entrades i sortides, amb les amortitzacions de les inversions, del llarg de la durada del contracte. A l'apartat 7 d'aquest mateix informe es consignen en un quadre els valors genèrics de les entrades i sortides de caixa en tots els anys de durada del contracte i el valor actual net (VAN) als 5 i 10 anys, per tal de justificar el període de recuperació de la inversió, sense cap altre més detall, la qual cosa impedeix verificar la traçabilitat d'aquest càlcul i el compliment dels requisits establerts a l'article 10 del RD 55/2017. Cal recordar 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.

Cal remarcar, també, que l'import de la inversió efectuada al segon any s'ha considerat amb IVA -la del 1r any no s'ha pogut verificar-, quan tots els valors dels ingressos i les despeses del quadre de "l'estudi de viabilitat" no inclouen aquest impost. Aquest fet pot repercutir en el període de recuperació de la inversió i, per tant, en el termini de durada del contracte.

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 s'indica a "l'informe de l'estructura de costos del servei de dietes per als pacients del Parc Sanitari Pere Virgili", parteix de les estructures de costos presentades pels diferents operadors econòmics consultats, de les dades facilitades per l'actual explotador i les estimacions efectuades per l'òrgan de contractació. Presenta algunes petites diferències amb les dades dels operadors econòmics, així els pesos corresponents als components de "personal" (47,59 %) i "subministraments" (5,03 %) són lleugerament superiors a la mitjana dels operadors econòmics ("personal" =

47,09 % i “subministraments” = 4,73 %), i disminueix el pes corresponent al component “altres” (11 %) respecte la mitjana dels operadors econòmics (11,25 %).

No existeix una traçabilitat lineal entre els imports econòmics consignats al quadre de fluxos de caixa de l'informe econòmic (“estudi de viabilitat”) i els pesos de l'estructura de costos proposada, un dels factors seria segurament el fet que el quadre de fluxos de caixa fa referència a la totalitat del contracte, tal com s'ha esmentat en la consideració anterior, i l'estructura de costos només al servei de dietes.

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 PCAP descriu la revisió de preus, que només aplicarà al servei de dietes per als pacients, sense fixar una fórmula polinòmica.

Considera un “preu de mercat”, objecte de revisió, compost d'una part fixa (11,43 %) i d'una part variable (88,57 %). Aquesta part variable està composta pels components revisables de l'estructura de costos proposada: matèria prima (36,38 %) + personal (47,59 %) + gas (1,38 %) + energia elèctrica (3,22 %).

Per revisar el preu la part fixa restarà invariable i la part variable es revisarà en funció dels índexs que tot seguit es detallen. Per a la “matèria prima” s'emprarà l'índex de preus dels aliments de l'Organització de les Nacions Unides per a l'Alimentació i Agricultura (FAO); el “personal” es revisarà en funció de l'increment experimentat en la retribució del personal al servei del sector públic conforme s'estableixi a les lleis de pressupostos generals de l'Estat; el “gas” es revisarà tenint en compte l'índex de preus i volum diari del gas elaborat per MIBGAS, SA (Mercado Ibérico del Gas) i per a “l'energia elèctrica” s'emprarà el preu mig de l'spot¹ diari de l'OMIE².

¹ Preu actual de mercat d'un producte.

² Operador de mercat elèctric designat per a la gestió del mercat diari i intradiari de l'electricitat en la península ibèrica.

Pel que respecta a aquests índexs descrits al PCAP seria recomanable que reflectissin l'evolució dels costos d'un entorn més proper, especialment pel que fa a la "matèria prima" (aliments, begudes), com els publicats per l'Institut Nacional d'Estadística (INE) –p ex. el d'aliments i begudes no alcohòliques-, també es recomana per al cas del "gas" i "l'energia elèctrica" emprar els índex elaborats per l'INE, tenint en compte la seva metodologia de càlcul des de la perspectiva de les unitats de consum o d'altres elaborats per les administracions públiques autonòmiques o de l'Estat.

Referent a la revisió del cost del "personal", tot i que l'article 5 del RD 55/2017 estableix la limitació de l'increment dels costos de mà d'obra respecte l'increment experimentat per la retribució del personal al servei del sector públic, d'acord amb les lleis de pressupostos generals de l'Estat, res 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 sempre haurà de respectar la limitació establerta a l'article 5 del RD 55/2017.

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, no respecte la data de finalització del termini per presentar les ofertes, tal com determina el PCAP.

Finalment, cal observar que el PCAP estableix que durant la vigència del contracte només serà objecte de revisió el preu del servei de dietes per als pacients, la resta de tarifes seran inamovibles i s'establiran segons els imports d'adjudicació. Aquest fet pot afectar a la viabilitat econòmica del servei de cafeteria i, per tant, al manteniment del seu equilibri econòmic, si no es preveu una actualització de preus durant tot el termini de durada del contracte.

CONCLUSIÓ

D'acord amb el que s'ha exposat i a la vista de la documentació aportada, si bé l'estructura de costos del servei de dietes per als pacients del Parc Sanitari Pere Virgili, s'adequa i respon als requisits procedimentals establerts al RD 55/2017, atesos els antecedents i les consideracions d'aquest informe, cal efectuar les observacions següents:

1. Cal revisar el càlcul del període de recuperació de la inversió tenint en compte els criteris establerts a l'article 10 del RD 55/2017 i d'acord amb el que s'ha esmentat a la consideració 4, atesa la possible repercussió en la durada del contracte i la revisió de preus.
2. Seria convenient revisar la traçabilitat dels costos que configuren l'estructura de costos proposada i els percentatges assignats, tenint en compte el que s'ha assenyalat a la consideració 5.

3. Sembla més adient articular la revisió de preus mitjançant una fórmula polinòmica, traslladant-hi l'explicació que consta al PCAP, seguint la metodologia de les fórmules tipus de revisió aprovades pel Consell de Ministres. A més, es recomana reconsiderar els tipus d'índexs de revisió escollits i l'operativa de la revisió, en el sentit expressat a la consideració 6.
4. Seria recomanable introduir en la fórmula de revisió de preus una modulació en funció de l'eficiència, tal com s'assenyala a 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, 2 de febrer de 2024