

Informe 3/2023, d'1 de febrer, de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya (Comitè de Preus de Contractes)

Assumpte: estructura de costos proposada per l'Ajuntament de la Llagosta relatiu al contracte per a la gestió del servei públic de recollida i transport fins a la planta de tractament de la fracció de rebuig dels residus municipals i 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 anys¹.

Pel la seva banda, d'article 9 d'aquest 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, 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 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 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. L'Ajuntament de la Llagosta va trametre a la Secretaria Tècnica de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa la sol·licitud d'informe preceptiu valoratiu de l'estructura de costos per al *contracte per a la gestió del servei públic de recollida i transport fins a la planta de tractament de la fracció de rebuig dels residus municipals i neteja viària del municipi de la Llagosta* (d'ara endavant, el Contracte).

En data 30/09/2022 es va requerir a l'Ajuntament 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:

- Plec de clàusules administratives particulars i plec de prescripcions tècniques del Contracte.
- Informe justificatiu de la durada del contracte i d'estructura de costos per a la gestió del servei de recollida de residus i neteja viària del municipi de la Llagosta d'agost de 2022.
- Anunci al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC), núm. 8730, de 12/08/2022, sobre l'aprovació inicial de l'estructura de preus del Contracte.
- Informe sobre la sol·licitud d'informe al Comitè de Preus de la Generalitat, signat pel tècnic superior advocat del Servei Jurídic – Àrea de Planificació i Territori el 28/09/2022.
- Sol·licitud d'informe al Comitè de Preus de la Generalitat de Catalunya signat per la Cap d'Àrea de Planificació i Territori, el 28/09/2022.
- Arxiu Excel amb els càlculs del pressupost del Contracte.
- Estructures de costos informades pels operadors econòmics del sector consultats.
- Certificat del Secretari Accidental de l'Ajuntament, de 22/12/2022, on es posa de manifest la inexistència d'al·legacions al tràmit d'informació pública de l'estructura de costos del Contracte.
- Arxius Excel amb el càlcul del període de retorn de la inversió i la comparativa de les estructures de costos presentades pels operadors econòmics del sector.

3. La proposta d'estructura de costos del Contracte, que figura al DOGC núm. 8730, és la següent:

Estructura de costos simplificada proposada del servei de recollida de RSU i NV de La Llagosta	
Concepte	% (s/ Total)
Costos de personal	61,72%
Costos de manteniment de vehicles i maquinària	12,48%
Costos de combustible	6,45%
NO REVISABLE (equips i aplicacions informàtiques, assegurances, costos financers i costos d'amortització)	19,35%
TOTAL	100,00%

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, corresponen al 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 relatiu a la sol·licitud a cinc operadors econòmics de la seva estructura de costos, l'òrgan de contractació assenyala haver tramès les sol·licituds a cinc operadors econòmics del sector, si bé només ha obtingut resposta de quatre. 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 la documentació tramesa, concorren les dues circumstàncies recollides en l'article 9.2 del RD 55/2017 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.

En el cas que s'analitza, la revisió de preus està prevista als plecs, que detallen la fórmula de revisió.

Pel que fa al període de recuperació de la inversió es constata que s'han complert les indicacions de l'article 10 del RD 55/2017. Com a resultat d'aquest càlcul es situa el final del període de recuperació de la inversió en l'any 8è, coincident, també, amb la finalització del contracte.

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 per l'Ajuntament de la Llagosta, està basada en el propi estudi que ha fet l'Ajuntament, per considerar-la més pròxima a la realitat del servei. Cal mencionar que el percentatge de l'element del cost corresponent a "Manteniment de vehicles i maquinària" està per sobre de l'interval de les respostes dels operadors econòmics consultats, en canvi, el percentatge de l'element corresponent a "personal" està per sota. Aquest fet es justifica adduint que el servei que es proposa comportarà un major ús intensiu de maquinària, disminuint, per tant, el pes del personal i augmentant el de manteniment de vehicles i maquinària.

L'article 3 del RD 55/2017 estableix el principi de referenciació a costos, la qual cosa suposa que tot règim de revisió haurà de prendre com a referència l'estructura de costos de l'activitat, el valor monetari de la qual és objecte de revisió, ponderant-se cada component del cost en funció del seu pes relatiu en el valor íntegre de l'activitat. S'ha d'entendre el valor íntegre de l'activitat com un concepte que va més enllà del concepte de costos totals, en incloure no només la retribució dels béns intermedis, factors productius i capitals aliens, sinó també la retribució als capitals propis, és a dir, el benefici. En conseqüència, el valor íntegre de l'activitat serà el preu del contracte. En el cas de l'estructura de costos proposada per l'Ajuntament de la Llagosta, s'han identificat una part dels costos que no poden ser revisables -en aquest cas, equips i aplicacions informàtiques, assegurances, costos financers i amortització-, però s'han obviat el benefici industrial i les despeses generals o d'estructura com a elements del cost no revisables. Per tant, en no incloure aquests elements, els percentatges que es proposen a l'estructura de costos estarien sobrevalorats.

Pel que fa als càlculs dels costos presentats per l'Ajuntament, s'observa una traçabilitat correcta. Cal esmentar, però, una possible incoherència entre els percentatges calculats (full de càlcul) per l'Ajuntament pel que fa a l'element del cost de "personal" i l'estructura de costos proposada. El percentatge del component del "personal" de l'estructura de costos (61,72 %) s'apropa més al previst per a l'any 1 del contracte que per a la resta d'annualitats. Tot i que la diferència suposi aproximadament un 1 %, aquesta podria influir directament a la fórmula de revisió prevista.

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. I els costos 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 ha 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 de cost conforme l'estructura de costos. Es distingeixen els components del cost revisables ("personal", "manteniment de vehicles i maquinària" i "combustible") 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 inclosa en el plec no incorpora cap factor que moduli la revisió en funció de l'eficiència, al qual es refereix l'article 7.8 del RD 55/2017.

El PCAP del Contracte estableix la procedència de la revisió un cop hagin transcorregut dos anys des de la seva formalització, sense que sigui necessari haver executat el 20 % de la seva prestació. En aquest sentit, cal recordar que l'article 103 de la LCSP exigeix la condició relativa al percentatge d'execució del 20 % només als contractes de concessió de serveis.

En la descripció dels índex de revisió que fa el PCAP, es pren com a referència la seva variació respecte l'any anterior de la revisió. En aquest sentit, cal recordar que l'article 103 de la LCSP estableix que el plec de clàusules administratives particular 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.

En la fórmula de revisió, el PCAP ha establert com a índex de revisió que opera sobre el component "combustible" la variació anual de l'índex de preus al consum (IPC) d'electricitat, gas i altres combustibles, publicat a l'Institut Nacional d'Estadística (INE). Seria recomanable, d'acord amb les prescripcions de l'article 7 del RD 55/2017, emprar un altre índex més desagregat i específic en funció del tipus de carburant, tenint en compte que l'índex escollit incorpora elements aliens al cost que es pretén reflectir.

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 per a la gestió del servei públic de recollida i transport fins a la planta de tractament de la fracció de rebuig dels residus municipals i neteja viària del municipi de la Llagosta, respon bàsicament 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. D'acord amb el que s'ha esmentat a la consideració 4, caldria incorporar el benefici industrial i les despeses generals a l'estructura de costos proposada i recalculat, per tant, els percentatges dels diferents elements del cost. Aquests percentatges s'haurien de traslladar a la fórmula de revisió.

2. Es recomana revisar la possible incoherència detectada en el percentatge de l'element del cost de "personal" mencionada a la consideració 4.
3. Cal que al PCAP s'expliciti que la revisió de preus no es podrà efectuar fins un cop transcorreguts dos anys des de la formalització del contracte i haver executat al menys el 20 per cent del seu import.
4. A la fórmula de revisió de preus, definida al PCAP, cal revisar l'operativa en el sentit establert a l'article 103 de la LCSP, tal com s'ha assenyalat a la consideració 5.
5. Es recomana revisar l'índex de revisió que opera sobre el component "combustible", d'acord amb les indicacions que figuren a la consideració 5.
6. 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, 1 de febrer de 2023