

Informe 4/2023, d'1 de febrer, de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya (Comitè de Preus de Contractes)

Assumpte: estructura de costos proposada per la Mancomunitat Penedès Garraf relatiu al contracte del servei de subministrament i recollida amb model de contenidors tancats amb identificació de persones usuàries domèstiques i amb model porta a porta comercial i transport 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 anys¹.

Pel la seva banda, d'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 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. La Mancomunitat Penedès Garraf 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 *contracte del servei de subministrament i recollida amb model de contenidors tancats amb identificació de persones usuàries domèstiques i amb model porta a porta comercial i transport de residus* (d'ara endavant, el Contracte). En data 18/11/2022 es va requerir a la Mancomunitat 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 (PCAP) i Plec de Prescripcions Tècniques Particulars (PPTP).
- Comunicat de l'operador econòmic, de 15/07/2022, que ha respost a la consulta efectuada per la Mancomunitat referent a l'estructura de costos.
- Aprovació inicial de l'estructura de costos del Contracte, signada pel president de la Mancomunitat en data de 22/07/2022, en la qual figura com annex l'informe tècnic signat pel Tècnic de Residus en data 21/07/2022.
- Anunci al Butlletí Oficial de la Província de Barcelona (BOPB) de 10/08/2022, referent a "l'aprovació inicial de l'estructura de costos proposada per establir la fórmula de revisió de preus a incloure en els plecs de clàusules administratives particulars que han de regir la nova contractació del subministrament i servei de recollida, amb model de contenidors tancats, amb identificació de persones usuàries domèstiques i amb model porta a porta comercial, i transport de residus de la Mancomunitat Penedès-Garraf.
- Certificat de la Secretària de la Mancomunitat, signat el 09/09/2022, de no presentació d'al·legacions al tràmit d'informació pública de la proposta d'estructura de costos.
- Informe de la tècnica de contractació de la Mancomunitat referent a la petició d'informe al Comitè de Preus de la Generalitat de Catalunya sobre l'estructura de costos del Contracte, signat també per la Secretària el 08/11/2022.
- Informe tècnic sobre els ingressos i càlcul econòmic de la quota de residus corresponent al servei de recollida i transport de residus de la Mancomunitat, signat pel tècnic de residus en data 16/12/2022.
- Arxius EXCEL amb els càlculs dels costos del Contracte.

3. La proposta d'estructura de costos del servei objecte del Contracte publicada al BOPB de 10/08/2022 és la següent:

Estructura de costos empresa	Mitjana	Arrodoniment	Coefficient
1. Mà d'obra	51,94%	52%	a
2. Amortització i finançament	23,32%	23%	d ₁
3. Carburants i lubricants	8,37%	8%	c
4. Manteniments i reparacions	10,76%	11%	b ₁
5. Varis	5,61%	6%	b ₂
Total	96,96%	100%	
6. Benefici industrial i estructura		10%	d ₂

Nota: El coeficient b és la suma dels coeficients b₁ i b₂ i el coeficient d, és la suma dels coeficients d₁ i d₂

Font: Elaboració pròpia a partir de l'estructura de costos de les empreses.

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 cinc operadors econòmics del sector, si bé només ha obtingut resposta d'un operador. En aquest sentit, es considera que hagués estat molt convenient realitzar alguna consulta més i també ampliar el termini de resposta de 5 dies hàbils donat als operadors consultats, 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.

D'altra banda, de la publicació de l'estructura de costos s'observa que els percentatges detallats no coincideixen amb els que s'apliquen en la fórmula de revisió de preus, sense indicar les causes.

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.

Pel que fa a la circumstància assenyalada en l'apartat a), es constata que en la documentació aportada per la Mancomunitat no figura el càlcul del període de recuperació de la inversió, d'acord amb els paràmetres establerts a l'article 10 del RD 55/2017, tot i el requeriment

efectuat². En aquest sentit, cal fer notar que aquest paràmetre és imprescindible per determinar la procedència de la revisió de preus, a més, en cas que sigui procedent la revisió, aquesta no pot tenir lloc un cop transcorregut el període de recuperació de la inversió del contracte, de conformitat amb l'article 9.5 del RD 55/2017. Tot i aquesta circumstància, el present informe versa sobre la documentació aportada, essent imprescindible que es doni compliment al que determina el mencionat article 10 del RD 55/2017.

Tot i que el PCAP preveu la revisió de preus, no consta el detall de la fórmula de revisió. La fórmula de revisió analitzada ha estat la detallada en l'anunci publicat al BOPB i també en altres documents aportats per la Mancomunitat.

La durada del contracte s'ha establert en 8 anys en funció del termini d'amortització de les inversions, encara que al PCAP s'expliciti que aquest termini *garanteix la recuperació de la inversió, segons es mostra als següents quadres amb el flux de caixa calculat segons l'article 10 del RD 55/2017*, aquesta afirmació no apareix documentada, ni en el PCAP, ni en la resta de documentació.

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 proposada es basa en el propis càlculs realitzats per la Mancomunitat respecte les necessitats del servei a prestar. Les dades facilitades per l'únic operador econòmic que ha respost a la consulta sembla que no fan referència a la totalitat de l'objecte del Contracte, sinó a la part corresponent a la recollida de contenidors tancats. Així doncs, no es pot donar per complimentat el requisit establert a l'article 9.7.b) del RD 55/2017. Cal destacar que a l'estructura de costos publicada al BOPB, el component corresponent al benefici industrial està desagregat de la resta de components que sumen el total del 100 %.

Cal assenyalar algunes febleses en la traçabilitat del càlcul dels components que configuren l'estructura de costos, així, els preus unitaris del "manteniment i combustible" s'han calculat en base a una estimació conjunta d'ambdós components, sense poder verificar la traçabilitat

² El càlcul del flux de caixa determinat per l'article 10 presenta les especificitats següents, de les quals no es té constància als documents esmentats:

- a) El període de recuperació de inversió serà el mínim valor de n per al qual es compleix la desigualtat

$$\sum_{t=0}^n \frac{FC_t}{(1+b)^t} \geq 0$$

- b) Es considera "FC_t" el flux de caixa esperat de l'any t , i "b" la taxa de descompte, el valor de la qual és el rendiment mitjà en el mercat secundari del deute de l'Estat a deu anys en els últims sis mesos incrementat en un diferencial de 200 punts bàsics. Es prenen com a referència per al càlcul del rendiment mitjà esmentat les últimes dades disponibles publicades pel Banc d'Espanya en el Butlletí del Mercat de Deute Públic.
- c) Els fluxos de caixa a actualitzar són els cobraments i pagaments derivats de les activitats d'explotació i inversió. Atès que no suposen ni sortides ni entrades de fons, no s'han d'incloure en el càlcul dels fluxos de caixa esmentats conceptes com ara amortitzacions, ajustos per deteriorament de valor, ni variacions de provisions.

de l'import final per jornada de vehicle (p.e. 90 € per vehicle amb 18 m³ de capacitat de càrrega). Així mateix, al desagregar aquesta despesa en el components "combustible" i "manteniment" s'han aplicat uns percentatges (70 i 30%, respectivament) dels quals no es disposa de justificació documental.

Respecte a les despeses de personal sembla que s'han calculat incrementant al salari brut un 33% més. Aquest increment de percentatge seria insuficient per englobar tota la despesa empresarial del personal, atenent els coeficients de la Seguretat Social que s'apliquen al sector, així com les vacances i absentisme. Cal remarcar, també, que en el conjunt dels costos per treballador no s'ha tingut en compte traslladar el cost mitjà dels treballadors en torn de nit. Tot això implicaria un augment del pes del component del personal en l'estructura de costos.

Es detecten algunes contradiccions en els càlculs del cost del servei de recollida de contenidors tancats, sense vidre, per municipis, així el nombre de jornades feineres anuals per 1 conductor, tant al municipi de Vilafranca del Penedès com a St. Pere de Ribes, supera el nombre de dies de l'any. El percentatge d'ús de vehicle lateral ha obviat els municipis de Vilafranca del Penedès i St. Pere de Ribes, sense justificació aparent, aquesta dada serveix per estimar la inversió d'unitats de vehicle necessàries per al servei de tots els municipis. També cal remarcar que alguns imports d'inversió s'han calculat en base a unitats amb decimals quan es tracta d'elements no divisibles (vehicles, contenidors).

Segons el PPTP l'adjudicatari del servei haurà d'implementar una campanya de comunicació abans i durant el desplegament dels nous contenidors de control d'accés, amb un import mínim de 100.000 €. Aquest concepte apareix com una despesa en el càlcul dels costos anuals i determinats conceptes inclosos en aquest apartat apareixen també en el càlcul de les inversions. Caldria verificar aquesta imputació per la seva possible repercussió en l'estructura de costos, aclarint si l'actuació esmentada és una despesa periòdica o una inversió inicial i verificar la seva condició de revisable.

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.

Com ja s'ha esmentat, als plecs aportats per la Mancomunitat no figuren la fórmula de revisió, ni cap de les especificacions assenyalades en el paràgraf anterior, sí en canvi que apareixen en altres documents ("aprovació inicial de l'estructura de costos"). La fórmula de revisió no

trasllada directament els percentatges dels components de l'estructura de costos publicada al BOPB, ja que aquesta no integra el benefici industrial en el total percentual, aspecte que sí es contempla en la fórmula de revisió de preus, la qual reajusta els coeficients dels components de l'estructura de costos amb la ponderació que els pertoca.

Tot i que a l'estructura de costos no s'expliciten els components revisables, segons la fórmula de revisió s'han considerat revisables els components corresponents a "mà d'obra", "manteniment i reparacions" i "varis" –aquests dos constitueixen un únic terme de la fórmula i, per tant, sotmesos a un únic índex de revisió- i "carburants i lubricants". Cal destacar que la fórmula de revisió de preus proposada no ha incorporat cap factor que moduli la revisió en funció de l'eficiència, als quals es refereix l'article 7.8 del RD 55/2017.

Referent al terme de la fórmula de revisió corresponent als components "manteniment i reparacions" i "varis", considerats conjuntament, caldria fer la corresponent desagregació, tal com apareix a l'estructura de costos, amb els corresponents índexs específics de preus, d'acord amb els principis per a l'establiment de fórmules en les revisions periòdiques i predeterminades i, en tot cas, valorar prèviament la condició de revisable del component "varis", atès que està integrat per una pluralitat de conceptes heterogenis amb difícil aproximació a un preu individual o índex específic de preus i suficient pes cadascun d'ells per considerar-los revisables. Cal mencionar, també, que a aquest terme de la fórmula de revisió se li aplica l'índex anual de preus de consum corresponent a Catalunya (IPC), emprant un índex general en contra del principi de referenciació a costos, que obliga a utilitzar un índex específic de preus el més desagregat possible³. Caldria, doncs, per al terme corresponent a "manteniment i reparacions" emprar un índex més específic dels publicats per organismes oficials, en funció dels conceptes que abasta.

En la revisió de l'element del cost de la "mà d'obra" es pren com a referència la variació de la retribució segons el conveni del sector, sense aplicar la limitació establerta a l'article 5 del RD 55/2017⁴.

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 el cas de la fórmula de revisió analitzada es pren com a referència per al càlcul de la revisió els índexs o variacions respecte l'inici de l'execució del contracte, no respecte la data de la seva formalització.

³ L'article 7.4 del RD 55/2017 disposa que "Cada component de 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. Els índexs específics no han d'incorporar, en la mesura que sigui possible, elements aliens al cost que es pretén reflectir. Els índexs utilitzats han d'estar disponibles al públic i no han de ser modificables unilateralment per l'operador econòmic al qual siguin aplicables."

⁴ Aquest article 5 del RD 55/2017 disposa que "Quan de conformitat amb el que disposa aquest Reial decret, es puguin traslladar al valor revisat els costos de mà d'obra, l'increment transferible d'aquests no pot ser superior a l'increment experimentat per la retribució del personal al servei del sector públic, d'acord amb les lleis de pressupostos generals de l'Estat."

CONCLUSIÓ

D'acord amb el que s'ha exposat i a la vista de la documentació aportada, es constata que en l'establiment de l'estructura de costos del contracte del servei de subministrament i recollida amb model de contenidors tancats amb identificació de persones usuàries domèstiques i amb model porta a porta comercial i transport de residus de la Mancomunitat Penedès Garraf no s'ha donat compliment a la totalitat dels requeriments procedimentals establerts al RD 55/2017. En aquest sentit, cal fer el càlcul del període de recuperació de la inversió del contracte d'acord amb el que disposa l'article 10 del RD 55/2017 i només en el cas que aquest període sigui superior a cinc anys d'acord amb el càlcul efectuat com disposa aquest precepte es podrà determinar la procedència i el període temporal de la revisió de preus.

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

1. Es considera molt convenient, i fins i tot necessari, realitzar més consultes a operadors econòmics del sector referent a l'estructura de costos de l'objecte del contracte, per tal d'obtenir-ne cinc respostes i aconseguir una informació més completa dels costos del sector.
2. L'estructura de costos sotmesa al tràmit d'informació pública hagués hagut de recollir el pes de cada component del cost respecte el valor íntegre de l'activitat, coincidint així amb els coeficients aplicats a la fórmula de revisió.
3. Es recomana revisar les febleses detectades en la traçabilitat i càlcul dels costos pel que fa a les despeses de manteniment, combustible, personal i d'altres, tal com s'indica a la consideració 4.
4. El PCAP ha de detallar la fórmula de revisió amb els índexs de preus específics associats a cada component de cost susceptible de revisió, tal com figura en altres documents aportats per la Mancomunitat.
5. Del terme de la fórmula de revisió corresponent a "manteniment i reparacions i varis", s'hauria de desagregar el component "manteniments i reparacions", i aplicar-li un índex de revisió específic, així mateix, respecte el component "varis" caldria analitzar els seus components per verificar si algun d'ells reuneix els requisits per considerar-lo revisable i aplicar-li, si escau, el corresponent índex de revisió, tal com s'ha esmentat a la consideració 5.
6. Caldria introduir a la revisió de preus la limitació als costos de mà d'obra establerta a l'article 5 del RD 55/2017.
7. 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.
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, 1 de febrer de 2023