

Informe 5/2023, 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 Llançà relatiu al contracte del servei de neteja viària, recollida i transport de residus municipals, recollida de residus de la minideixalleria i gestió de la deixalleria municipal.

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.

Per la seva banda, l'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. L'Ajuntament de Llançà 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 del servei de neteja viària, recollida i transport de residus municipals, recollida de residus de la minideixalleria i gestió de la deixalleria municipal (d'ara endavant, el Contracte).

En data 15/12/2022 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 (PCAP) i plec de prescripcions tècniques (PPT) i annexos del Contracte.
- Document “Pressupost del servei de neteja viària, recollida de residus i gestió de la deixalleria de Llançà” elaborat per una consultora externa.
- Decret de l'Alcaldia, d'11/05/2022, mitjançant el qual es resol sol·licitar i notificar als operadors econòmics del sector que facilitin l'estructura de costos de l'activitat.
- Decret de l'Alcaldia, de 28/06/2022, mitjançant el qual es resol aprovar l'estructura de costos del Contracte, sotmetre a informació pública aquesta estructura de costos i donar-li trasllat, un cop complimentats els tràmits pertinents, al Comitè de Preus de Contractes de la Generalitat de Catalunya.
- Publicació al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC) núm. 8703, de 08/07/2022 i al Butlletí Oficial de la Província de Girona, núm. 130, de 08/07/2022, de l'edecte de l'Ajuntament sobre aprovació de l'informe de la proposta d'estructura de costos del servei públic de neteja viària, recollida i transport de residus sòlids urbans, gestió de la deixalleria municipal i recollida de la minideixalleria de Llançà i informació pública.
- Certificat de la Secretària en funcions de l'Ajuntament, del 25/08/2022, de no al·legacions al tràmit d'informació pública efectuat.
- Memòria justificativa del Contracte signada per l'enginyer tècnic municipal en data 24/10/2022.
- Informe del Secretari general de l'Ajuntament, de 28/10/2022, sobre la tramitació de l'expedient del Contracte.
- Arxius Excel amb el càlcul dels costos directes del Contracte i de les inversions i les seves amortitzacions.

3. La proposta d'estructura de costos del servei objecte del Contracte que figura al plec de clàusules administratives particulars és la següent:

Concepte estructura de costos	%	Revisió de preus
Despeses directes		
Costos de personal	61,72	Revisable
Reparacions i manteniment	11,35	Revisable
Carburant	7,05	Revisable
Amortització i finançament	11,05	No revisable
Assegurances	0,57	No revisable
Despeses indirectes		
Despeses Generals	2,76	No revisable
Benefici industrial	4,58	No revisable
Campanyes i control del servei	0,92	No revisable
	100%	

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 de tres operadors. 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 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.

No consta en la documentació aportada per l'Ajuntament el càlcul de la recuperació de la inversió del contracte, d'acord amb el que estableix l'article 10 del RD 55/2017, tot i el requeriment efectuat en aquest sentit per la Secretària Tècnica de la Junta Consultiva de Contractació Pública. Això impedeix verificar la condició establerta a la lletra a) d'aquest apartat i l'article 9.2 del RD 55/2017.

En aquest sentit, cal fer notar que aquest paràmetre és imprescindible per determinar la procedència de la revisió de preus, la qual no pot tenir lloc un cop transcorregut el període de recuperació de la inversió del contracte (article 9.5 RD 55/2017).

Segons el PCAP, la durada del contracte s'ha establert en funció del termini d'amortització de les inversions, a excepció de l'amortització de la nau que té una durada de 15 anys, que es traspasarà a un contracte posterior pel període i import restant.

Per altra banda, la revisió de preus sí que està prevista als plecs del Contracte, que detallen la fórmula de revisió, si bé no s'ha trobat cap clàusula referent al compliment del requisit de l'article 9.2. del RD 55/2017 i a la no aplicació de la revisió de preus un cop complert el període de recuperació de la inversió.

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 Llançà, està basada en el seu propi estudi econòmic, tenint en compte també les respostes rebudes dels operadors econòmics. Segons l'Ajuntament, els càlculs elaborats en el contracte presenten unes desviacions raonables i coherents respecte les respostes dels operadors econòmics consultats, atès que aquests han indicat les seves estructures de costos basades en ponderacions establertes a partir dels serveis prestats a altres municipis i no disposen de les característiques concretes del servei a prestar que es vol implantar al municipi de Llançà. Caldria destacar, però, el percentatge del component de cost "reparacions i manteniment" que en l'estructura de costos proposada per l'Ajuntament (11,35 %) està per sobre de l'interval de les respostes dels operadors econòmics (7 – 10 %) tot i assenyalar-se a l'edicte de publicació que la mitjana dels operadors econòmics per aquest component és del 13,82%.

Tot i trobar-se traçabilitat en gran nombre de dades del components de l'estructura de costos, cal assenyalar algunes febleses detectades. Així, en l'annex 5 del PCAP, on figura el llistat del personal a subrogar, consta l'únic treballador amb categoria d'encarregat amb una

dedicació parcial del 50%, en canvi al document "Pressupost del servei de neteja viària, recollida de residus i gestió de la deixalleria de Llançà" (d'ara endavant Pressupost del Servei) s'ha calculat el seu cost a jornada completa, en aquest mateix document en el càlcul del pressupost figura per a aquest mateix treballador un import de 59.556 € i en canvi en la relació de costos de personal, facilitat per l'empresa actual, figura un import de 50.393 €, sense justificació d'aquesta diferència. Tampoc es disposa de cap traçabilitat respecte els preus unitaris de combustible, ni del subconcepte "amortitzacions pendents" en els càlculs aportats.

Respecte als costos de personal, hi ha una manca de coherència entre els diferents documents associats. Així, es pot esmentar discrepància entre els costos de personal facilitats al pressupost del servei elaborat per l'empresa consultora i el PCAP (l'listat de personal a subrogar), en resultar la mitjana per categoria dels costos del primer document inferiors al previst a l'Annex 5 del PCAP. Així mateix, no es disposa del detall de la traçabilitat del càlcul de la part dels costos de personal corresponents a l'absentisme i la seva equivalència en jornades, incapacitats temporals, eventuals de substitucions.

Es detecta, també, una possible contradicció en la inversió de maquinària que figura al PPT, on es determina un mínim -221 contenidors fins a 1.200 litres i 171 contenidors fins a 360 litres-, i el que figura al document Pressupost del Servei -232 contenidors de 1.200 litres i 147 contenidors de 240 litres-, el qual ha servit per a calcular el període d'amortització de les inversions, en aquest mateix document, però, en l'apartat de "manteniment" figuren 221 contenidors de 1.200 litres i 140 contenidors de 240 litres. En qualsevol cas, no es compleix amb el mínim que requereix el PPT.

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.

En aquest cas, el PCAP 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", "reparacions i manteniment" i "carburant") 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 proposada no ha incorporat cap factor que moduli la revisió en funció de l'eficiència, tal com es refereix l'article 7.8 del RD 55/2017.

Pel que respecta al component revisable "carburant", cal esmentar que la fórmula preveu aplicar l'índex de revisió (variació del preu del gas-oil d'automoció publicada pel Ministeri) a

un 50 % del component del cost, de la qual cosa cal inferir que l'altre 50 % correspon a vehicles i maquinària que utilitzen altres fonts d'energia diferents del gas-oil. Aquest fet no està suportat documentalment, caldria doncs establir la deguda proporció de consum de les diferents fonts d'energia en funció de les hores d'utilització dels tipus de maquinària i vehicles i considerar l'aplicació de diferents índex de revisió (p. e. gas-oil i energia elèctrica en el cas de vehicles elèctrics).

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 neteja viària, recollida i transport de residus municipals, recollida de residus de la minideixalleria i gestió de la deixalleria municipal de Llançà, 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 convenient realitzar alguna consulta més a operadors econòmics del sector, per tal d'obtenir cinc respostes i aconseguir una informació més completa dels costos del sector.
2. Es recomana incloure al PCAP una clàusula referent al compliment del requisit de l'article 9.2. del RD 55/2017 i a la no aplicació de la revisió de preus un cop complert el període de recuperació de la inversió.
3. Es recomana revisar les febleses detectades en el càlcul de les despeses corresponents al personal i a la inversió de maquinària, així com les mancances en la traçabilitat dels costos i altres aspectes que s'han mencionat a la consideració 4.
4. A la fórmula de revisió de preus es recomana revisar l'aplicació de l'índex de revisió al terme corresponent al "carburant", en el sentit expressat a la consideració 5.
5. 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