



Informe 8/2023, de 2 de març, de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya (Comitè de Preus de Contractes).

Assumpte: estructura de costos proposada pel Consell Comarcal del Ripollès referent al contracte del servei de la recollida i el transport als gestors autoritzats dels residus municipals de la comarca del Ripollès.

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, 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. El Consell Comarcal del Ripollès 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 de serveis de la recollida i el transport als gestors autoritzats dels residus municipals de tots els municipis de la comarca del Ripollès (d'ara endavant, el Contracte), juntament amb la documentació següent:

- Plec de Clàusules Administratives Particulars (PCAP) i Plec de Prescripcions Tècniques Particulars (PPTP).
- Informe sobre la necessitat d'incoació de la licitació del Contracte, signat per la Cap de l'Àrea de Territori i Sostenibilitat el 14/09/2022.
- Informe de la Secretària del Consell Comarcal i de la Tècnica d'Administració General adscrita a Secretaria, en relació al procediment a seguir per a la incoació de l'expedient per a la licitació del Contracte, signat el 14/09/2022.
- Quadre del càlcul de la durada del Contracte i Recuperació de la Inversió, signat per la interventora del Consell Comarcal el 14/09/2022.
- Comunicats dels cinc operadors econòmics que han respost a la consulta efectuada pel Consell Comarcal referent a l'estructura de costos del Contracte.
- Informe de la Cap de l'Àrea de Territori i Sostenibilitat referent a la proposta de l'estructura de costos del Contracte, signat també per la Interventora accidental del Consell Comarcal el 13/10/2022.
- Certificat de la Secretària del Consell Comarcal, signat el 19/10/2022, referent a l'acord d'aprovació de l'estructura de costos del Contracte per part del Consell de Govern del Consell Comarcal del 18/10/2022.
- Anunci al Butlletí Oficial de la Província de Girona (BOPG) núm. 211, de 04/11/2022, referent a l'aprovació de l'estructura de costos del servei de la recollida i el transport als gestors autoritzats dels residus municipals, del Consell Comarcal del Ripollès.
- Certificat de la Secretària del Consell Comarcal, signat el 20/12/2022, de no presentació d'al·legacions al tràmit d'informació pública de la proposta d'estructura de costos.
- Informe sobre la necessitat de contractar el servei de la recollida, el transport a gestors autoritzats dels residus municipals de la comarca del Ripollès i l'increment anual dels percentatges de recollida selectiva, signat per la Cap d'àrea de Territori i Sostenibilitat el 30/01/2023.
- Arxius EXCEL amb els càlculs dels costos del Contracte.

3. La proposta d'estructura de costos del servei objecte del Contracte publicada al BOPG núm. 211 de 04/11/2022 és la següent:

PARTIDES	ESTUDI COSTOS CCR	CCR
PERSONAL	1.057.354,16	50,28
CONSUM GASOIL	231.512,20	11,01
AMORTITZACIÓ EQUIPAMENTS	365.956,41	17,40
MANTENIMENT I CONSERVACIÓ EQUIPAMENTS	168.406,66	8,01
PRODUCTES, MATERIALS I SERVEIS	17.400,00	0,83
ASSEGURANCES	42.101,67	2,00
DESPESES GENERALS I BENEFICI INDUSTRIAL	191.192,17	9,09
CAMPANYES COMUNICACIÓ	29.190,65	1,39
TOTAL	2.103.113,92	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, 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:

- Sol·licitud a cinc operadors econòmics del sector de la seva estructura de costos.
- Elaboració d'una proposta d'estructura de costos.
- Tràmit d'informació pública de la proposta d'estructura de costos per un termini de 20 dies.
- 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, obtenint-ne resposta de cinc.

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.

En el cas objecte d'aquest informe, la revisió de preus està prevista als plecs, que detallen la fórmula de revisió.

Pel que fa al període de recuperació de la inversió, el Consell Comarcal aporta un càlcul de durada del contracte i recuperació de la inversió on s'estima un període de durada del contracte de 4 anys i 2 mesos per tal que la inversió es recuperi, i de 6 anys per permetre al contractista la obtenció d'una rendibilitat del 10%, sense més concreció ni detall. Si bé aquest criteri s'ajusta al que estableix l'article 10 del RD 55/2017, cal remarcar que la quantificació percentual d'aquesta rendibilitat no es troba justificada en cap dels documents aportats pel Consell Comarcal.²

D'altra banda, el càlcul de la durada del contracte i de recuperació de la inversió aportat no presenta cap desagregació dels components dels cobraments i pagaments, així com tampoc pot establir-se una traçabilitat amb els imports que figuren als documents i el full de càlcul aportats. El mateix succeeix amb l'import de la inversió. Respecte al càlcul de l'import de compra de maquinària, remarcar, en tot cas, la manca de justificació en l'assignació de l'import, a tant alçat, de cadascun dels components, destacant la inversió en l'element "camió compactador de 12 tones" (resultat de multiplicar 111.000 € per 1,03 elevat a 4).

Pel que fa a la taxa de descompte aplicada en el càlcul, el Consell Comarcal ha considerat el rendiment del deute de l'Estat a 10 anys publicat pel Banc d'Espanya a 10/03/2022 incrementat en 200 punts bàsics, quan l'article 10 del RD 55/2017 especifica que s'haurà de considerar el rendiment mitjà en el mercat secundari del deute de l'Estat a 10 anys en els últims 6 mesos incrementat en un diferencial de 200 punts bàsics. Això ha comportat una diferència d'unes 7 dècimes percentuals d'increment respecte la taxa que s'hagués hagut d'aplicar en les dates considerades.

² D'acord amb aquest article 10 el període de recuperació de la inversió és aquell en què previsiblement es puguin recuperar les inversions fetes per a l'execució correcta de les obligacions que preveu el contracte, incloses les exigències de qualitat i preu per als usuaris, si s'escau, i es permeti al contractista l'obtenció d'un benefici sobre el capital invertit en condicions normals d'explotació. En aquest sentit, i si bé el RD 55/2017 no estableix el percentatge mínim d'aquest benefici, cal recordar –sense qüestionar el percentatge de rendibilitat fixat, sinó la manca de justificació en el seu establiment– que el Reglament general de la Llei de contractes de les administracions públiques, aprovat pel Reial Decret 1098/2001, de 12 d'octubre, estableix el benefici industrial per als contractes d'obres en un 6% i que, d'acord amb l'Informe 40/19 de la Junta Consultiva de Contractació Pública de l'Estat, aquest percentatge podria ser aplicable als contractes de serveis.

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 pel Consell Comarcal del Ripollès, està basada en el seu propi estudi de costos del Contracte, tenint en compte, també, les respostes dels operadors econòmics consultats. Cal destacar algunes diferències entre el percentatges d'alguns elements del cost respecte l'interval de les respostes dels operadors econòmics. Així, el percentatge corresponent a "amortització i equipaments" (17,40 %) està per sobre d'aquest interval. El Consell Comarcal ho atribueix al període previst de recuperació de la inversió (6 anys), que és més baix del que parteixen normalment els operadors consultats per a aquest tipus de contracte. El percentatge corresponent al component "productes, materials i serveis" (0,83%) està per sota de l'interval de les respostes dels operadors econòmics, en canvi, el del component "assegurances" (2%) està per sobre, aquesta circumstància la justifica el Consell Comarcal en el fet que les respostes dels operadors econòmics parteixen de costos genèrics i, en canvi, el seu estudi es basa en els costos reals del Contracte. Finalment, el percentatge del component "campanyes de comunicació" (1,39%) està per sobre de l'interval de les respostes, justificant la necessitat d'increment d'aquesta partida per la incidència que té en l'objectiu d'augmentar la recollida selectiva per part dels usuaris.

Pel que fa a la traçabilitat de l'estructura de costos proposada cal assenyalar algunes febleses detectades en el cost d'alguns dels seus components. Així, el cost de personal s'ha calculat tenint en compte les categories de conductor i peó, s'ha obviat, però, la categoria d'auxiliar administratiu que en el PCAP figura en l'annex de personal a subrogar. Tampoc s'ha pogut verificar si en aquests costos s'ha inclòs la despesa de la Seguretat Social, absentisme i vacances.

Així mateix, hi ha alguns imports que configuren l'estructura de costos dels quals no s'ha pogut verificar la seva traçabilitat i suport documental, com és el cas del preu tipus estimat de gas-oil, el cost hora del manteniment de vehicles i el cost de determinades revisions, cada quatre anys, d'alguns serveis puntuals. No queda constància dels preus unitaris del servei de manteniment i reparació de contenidors, descrit a l'informe sobre la necessitat del Contracte de data 30/01/2023, tampoc es té constància de la seva inclusió en l'estructura de costos.

D'altra banda, el càlcul del component del cost corresponent a "assegurances i impostos" parteix d'uns imports imputats a 9 tipus de vehicles, sense desglossar el cost corresponent a les assegurances i els dels impostos. Tampoc s'ha pogut comprovar que aquests imports incloguin els diferents tipus d'assegurances especificats a l'informe sobre la necessitat del Contracte.

Pel que fa al component del cost "productes, materials i serveis", a més de no poder verificar en la documentació tramesa l'origen del càlcul de les estimacions dels seus components a tant alçat, cal mencionar el possible risc de duplicitat dels costos d'oficina imputats i les despeses incloses en el component "despeses generals", en el qual figuren habitualment les despeses del material fungible d'oficina.

Finalment, cal apuntar, també, que el PPT obliga a l'adjudicatari a disposar d'una nau on ubicar els vehicles adscrits al Contracte que no es puguin tancar a la planta que aporta el Consell Comarcal i que no s'ha trobat la consideració d'aquestes despeses (manteniment, neteja, etc.) en el càlcul dels costos.

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", i "consum gas-oil") 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.

Si bé al PCAP, a la clàusula de revisió de preus, s'especifica que per a realitzar els càlculs es prendrà com a referència els índexs o variacions respecte a l'any –hauria de ser data– en què es va formalitzar el contracte, l'operativa que s'estableix a la fórmula de revisió no segueix completament aquest criteri, com passa amb l'índex de revisió del "personal" i al preu (P_i) sobre el què opera el factor de revisió (K_i). 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 definició que es fa al PCAP del càlcul de l'índex de variació del preu del combustible (VAC) es detecta una possible errada en la descripció de la seva operativa (Preu mes de revisió – Preu any de referència / Preu mateix mes any referència), la qual hauria de definir-se de la manera següent: Preu mes de revisió – Preu mes any de referència / Preu mes any

de referència. De manera anàloga s'hauria de definir la variació de l'element del "personal" (IMS).

CONCLUSIÓ

D'acord amb el que s'ha exposat i a la vista de la documentació aportada, l'estructura de costos del contracte del servei de la recollida i el transport als gestors autoritzats dels residus municipals de la comarca del Ripollès respon bàsicament als requeriments procedimentals establerts al RD 55/2017. Tanmateix, a la vista dels antecedents i les consideracions del present informe, cal efectuar les observacions seqüents:

1. Cal revisar el càlcul del període de recuperació de la inversió, ja que el seu resultat determina la durada del Contracte i la procedència i el període temporal de la revisió. Així mateix, cal revisar els diferents aspectes relacionats, en concret, el detall i la traçabilitat dels imports dels ingressos, de les despeses, dels cobraments, dels pagaments i les inversions, de la rendibilitat i de la taxa de descompte aplicada, d'acord amb el que s'ha esmentat a la consideració 3. Així, en cas que els resultats fossin diferents caldria traslladar al PCAP les seves modificacions. Es recomana, també, revisar la taxa de descompte a una data més recent, tenint en compte l'evolució en el darrer any del rendiment en el mercat secundari del deute de l'Estat a deu anys.
2. Es recomana revisar les febleses assenyalades a la consideració 4, referides al detall, traçabilitat i càlcul dels costos del Contracte, que poden tenir influència en l'estructura de costos proposada. Així mateix, es recomana fer un seguiment d'aquells components de gran variabilitat, atesa la influència que poden tenir en l'esmentada estructura de costos i període de recuperació de la inversió.
3. 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.
4. Es recomana revisar el redactat que fa el PCAP dels índex de variació dels costos dels elements revisables "personal" (IMS) i "combustible" (VAC), tal com s'ha 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, 2 de març de 2023