



Informe 10/2023, de 14 d'abril, de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya (Comitè de Preus de Contractes)

Assumpte: Estructura de costos proposada per l'Ajuntament de Tarragona referent al contracte de serveis de transport i recollida de residus, neteja viària, neteja de platges i gestió de la deixalleria del municipi de Tarragona.

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 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.

2. L'Ajuntament de Tarragona 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 de serveis de transport i recollida de residus, neteja viària, neteja de platges*

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. (...)".

i gestió de la deixalleria del municipi de Tarragona (d'ara endavant, el Contracte), juntament amb la documentació següent:

- Esborrany del Plec de clàusules administratives particulars (PCAP) i plec de prescripcions tècniques (PPT).
- Anunci al Butlletí Oficial de la Província de Tarragona (BOPT), de 02/02/2023 i al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC), núm. 8849, de 07/02/2023, sobre exposició pública de l'estructura de costos del Contracte.
- Al·legacions presentades al tràmit d'informació pública de l'estructura de costos del Contracte.
- Informe proposta referent a l'aprovació inicial de l'estructura de costos del Contracte, signat per la cap de Gestió de Serveis Públics de l'Ajuntament, en data 17/01/2023.
- Estructures de costos informades pels operadors econòmics del sector consultats.
- Certificat del Secretari General de l'Ajuntament, signat el 28/01/2023, referent a l'acord del Consell Plenari de 27/01/2023 sobre l'aprovació inicial de l'estructura de costos del Contracte, on figura com annex el càlcul del període de recuperació de la inversió
- Certificat del Secretari General de l'Ajuntament, signat el 17/03/2023, referent a l'acord del Consell Plenari de 17/03/2023 sobre la resolució de les al·legacions presentades en tràmit d'informació pública.
- Informe de verificació del càlcul realitzat per a determinar el pressupost base de licitació i l'estructura de costos aprovada, així com la correcció de la fórmula proposada de revisió de preus del Contracte de cara a la resolució de les al·legacions presentades, signat pel cap de Servei de Costos, Comptabilitat i Estabilitat Pressupostària i el Viceinterventor de l'Ajuntament en data 09/03/2023.
- Memòria justificativa de l'expedient de contractació, signat per la cap de Gestió de Serveis Públics de l'Ajuntament el 20/03/2023.
- Arxius EXCEL amb les dades utilitzades per als càlculs del cost del servei del Contracte.

3. La proposta d'estructura de costos del servei objecte del Contracte i que figura al Plec de Clàusules Administratives Particulars és la següent:

Lot 1:

Categoria	Cost NV	Cost Platges Solars	Cost Recollida	Cost Ser. Comuns	Cost Total	%	Revisable
Total Costos Salarials	5.179.694,68	508.457,96	3.904.452,60	971.774,34	10.564.379,58	63,08%	Sí
Combustible	384.539,55	29.164,00	840.191,66	31.230,16	1.285.125,37	7,67%	Sí
Manteniment	389.660,51	75.187,64	1.396.970,61	282.651,30	2.144.470,06	12,80%	Sí
Vestuari	34.618,22	3.427,00	19.791,52	2.481,53	60.318,28	0,36%	No
Assegurances	52.958,20	5.407,94	75.916,57	4.216,11	138.498,81	0,83%	No
Amortització + Finançament	465.211,74	68.454,09	1.854.492,34	166.375,85	2.554.534,01	15,25%	No
Total execució contracte	6.506.682,90	690.098,63	8.091.815,30	1.458.729,28	16.747.326,11	100,00%	
DG	455.467,80	48.306,90	566.427,07	102.111,05	1.172.312,83	7,00%	No
BI	195.200,49	20.702,96	242.754,46	43.761,88	502.419,78	3,00%	No
CAMPANYES 1,25%	81.333,54	8.626,23	101.147,69	18.234,12	209.341,58	1,25%	No
TOTAL	7.238.684,73	767.734,72	9.002.144,52	1.622.836,33	18.631.400,30		

Lot 2:

Categoria	Cost Total	%	Revisable
Total Costos Salarials	353.635,16	72,951%	Sí
Combustible	12.759,20	2,632%	Sí
Manteniment	62.193,40	12,830%	Sí
Vestuari	4.157,10	0,858%	No
Assegurances	11.940,00	2,463%	No
Amortització + Finançament	40.069,56	8,266%	No
Total execució contracte	484.754,42	100%	
DG, 7%	33.932,81	7,00%	No
BI, 3%	14.542,63	3,00%	No

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. Observacions preliminars

El Contracte es divideix en els 2 lots següents, per als quals s'ha fixat una durada de 10 anys:

- Lot núm. 1: Servei de transport i recollida de residus urbans, neteja viària, neteja de platges, terrenys i camins municipals i servei d'informació ambiental, amb un valor estimat de 227.460.440,05 €.
- Lot núm. 2: Servei de gestió de la deixalleria municipal, amb un valor estimat de 6.398.758,34 €.

L'òrgan de contractació ha elaborat les propostes d'estructures de costos diferenciades per cadascun dels lots, les quals són objecte del present informe.

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 9 operadors econòmics del sector pel que respecta al lot núm. 1 i a 8 operadors econòmics pel que respecta al lot núm. 2, obtenint resposta de 8 operadors en relació al lot núm. 1 i de 5 operadors en relació al lot núm. 2.

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

S'estableix una durada del contracte de 10 anys, tot i que el període de recuperació de la inversió, segons el càlcul efectuat per l'Ajuntament, és de 8,03 anys per al lot núm. 1 i de 7,87 anys per al lot núm. 2. L'òrgan de contractació justifica idèntica durada del contracte del lot 1 i del lot 2 atenent la vinculació i complementarietat dels serveis del lot 2 respecte el lot 1.

S'observen algunes febleses en el càlcul del període de recuperació de la inversió del lot 1, com la inclusió de l'auditoria financera anual (6.000 €) com a cobrament i pagament a la vegada, quan segons el PPT hauria d'anar a càrrec exclusiu del contractista.

Així mateix, s'observa la inclusió dels interessos derivats del finançament de les inversions al flux de caixa (FCt).

Caldria també revisar la no inclusió de cap cobrament o pagament derivats d'activitats de finançament, tal com prescriu l'article 10.2.b) del RD 55/2017², i verificar el càlcul dels pagaments, ja que a la formulació que apareix al full de càlcul aportat per l'Ajuntament es fa referència a una cel·la sense contingut.

Aquests fets poden tenir repercussió en la revisió de preus, ja que no pot tenir lloc un cop transcorregut el període de recuperació de la inversió del contracte i en la mateixa durada del contracte, tenint en compte el que determina l'article 29.4 de la LCSP³.

² (Sic) "FCt no ha d'incloure cobraments i pagaments derivats d'activitats de finançament".

³ L'article 29 de la LCSP disposa en l'apartat 4 que "Los contratos de suministros y servicios de prestación sucesiva tendrán un plazo máximo de duración de cinco años, incluyendo las posibles prórrogas (...)".

Seria recomanable, també, actualitzar la taxa de descompte aplicada tenint en compte l'evolució dels tipus d'interès del deute públic de l'Estat els darrers mesos.

Segons el PCAP la inversió en les obres d'adequació i condicionament de les naus del parc de maquinària tenen un període d'amortització de 20 anys. Caldria que el mateix PCAP determinés la comptabilització del període que resta d'amortització o, en el seu cas, el valor residual que hauria de figurar com a cobrament en el moment de la finalització 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.

Les estructures de costos objecte d'aquest informe proposades per l'Ajuntament de Tarragona parteixen del seu propi estudi de costos, considerant també les respostes dels operadors econòmics consultats. Segons consta al document "informe-proposta" es detecten algunes desviacions en alguns percentatges dels elements de les estructures de costos proposades, respecte les respostes dels operadors econòmics. Des de l'Ajuntament es motiva aquest desviament en el fet que els operadors, en no tenir informació del servei concret a prestar, han indicat els pesos específics per a un servei estàndard. En el cas del lot 1 caldria assenyalar el menor pes del component del cost de "personal" i el major dels components corresponents a "manteniment" i "amortitzacions" respecte l'interval de les respostes dels operadors econòmics, degut a les inversions inicials previstes al Contracte que han fet augmentar el pes dels components de "manteniment" i "amortitzacions", davant els altres components de l'estructura de costos. En el cas del lot 2 els components corresponents a "manteniment" i "assegurances" estarien per sobre de l'interval de les respostes.

Cal destacar que els percentatges corresponents a les despeses generals, al benefici industrial i a les campanyes –aquest darrer en el cas del lot 1– s'han desglossat al marge de la resta de components que configuren el total cost (100 %).

Es detecten algunes febleses pel que respecta al càlcul de les despeses de personal. En el cas del lot 1, per una banda es comptabilitzen els premis per absentisme i per l'altra el cost d'aquest absentisme, en comptes d'efectuar la seva compensació. Això podria afectar lleugerament en el pes del component dels "costos salarials" de l'estructura de costos i també en la resta de components. Pel que respecta al lot 2 hi ha una manca de traçabilitat dels costos de la Seguretat Social del personal d'inserció i dels centres especials de treball. En aquest sentit, seria convenient revisar les possibles bonificacions en contractes formalitzats amb empreses d'inserció.

Excepcionalmente, en los contratos de suministros y servicios se podrá establecer un plazo de duración superior al establecido en el párrafo anterior, cuando lo exija el período de recuperación de las inversiones directamente relacionadas con el contrato y estas no sean susceptibles de utilizarse en el resto de la actividad productiva del contratista o su utilización fuera antieconómica, siempre que la amortización de dichas inversiones sea un coste relevante en la prestación del suministro o servicio (...)"

6. 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. 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, els plecs descriuen una fórmula de revisió única per als dos lots que aplica els pesos relatius dels components de cost conforme a cadascuna de les estructures de costos proposades. Es distingeixen els components del cost revisables ("costos salarials", "combustible" i "manteniment"), amb els seus índexs de variació i els corresponents coeficients traslladats de les estructures 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, als quals es refereix l'article 7.8 del RD 55/2017.

En primer lloc cal esmentar, que la suma dels coeficients dels termes de la fórmula de revisió supera la unitat, degut a que els percentatges del benefici industrial, les despeses generals i les campanyes –aquest darrer en el cas del lot 1– figuren a les estructures de costos desagregats de la resta de components que sumen el 100 %, tal com s'ha esmentat en la consideració anterior, això impedeix el seu trasllat directe a la fórmula de revisió. Per tant, caldria refer els diferents pesos dels components de l'estructura de costos incloent aquests conceptes en la totalitat del cost (100 %). Aquests pesos resultants són els que s'haurien de traslladar als coeficients dels termes de la fórmula de revisió.

Segons el PCAP, la primera revisió de preus serà sobre el preu de la data de formalització i la resta de revisions s'aplicaran respecte l'any anterior. Cal recordar, en aquest sentit, 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. Així, per efectuar el càlcul de la revisió de preus en cada data s'haurà d'emprar la variació dels corresponents índex respecte el moment de la formalització del contracte.

Per últim, cal assenyalar que al quadre de característiques del contracte que figura al PCAP, en l'apartat referent a la revisió de preus, no s'acaba de concretar el mecanisme del càlcul de la revisió en els períodes en els quals el contractista hagués incorregut en mora.

Adicionalment, i tot i que no sigui objecte d'aquest informe, atès que a la clàusula 4 del PCAP el lot 1 es qualifica com a mixt de serveis i obres, convé recordar que el règim jurídic de la preparació i adjudicació serà el de contracte de serveis –en tractar-se de la prestació principal la del servei de transport, recollida, neteja viària i informació ambiental–, de manera que no procedeix l'exigència de classificació empresarial d'obres que figura al mateix PCAP.

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 de serveis de transport i recollida de residus, neteja viària, neteja de platges i gestió de la deixalleria del municipi de Tarragona, s'adequa i respon 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 les indicacions que s'han esmentat a la consideració 4, cal revisar el càlcul del període de recuperació de la inversió, atesa la possible afectació a la durada del contracte i al període d'aplicació de la revisió de preus.
2. Tenint en compte el que s'ha indicat a la consideració 5, es recomana revisar les febleses detectades en el càlcul de les despeses del personal i la seva possible afectació en els pesos de les estructures de costos proposades.
3. Els components corresponents a les despeses generals, el benefici industrial i les campanyes haurien d'integrar-se en la totalitat (100 %) de les estructures de costos, per la qual cosa caldrà recalculer els pesos de tots els elements que configuren les estructures de costos proposades. Aquest pesos són els que s'hauran de traslladar amb els corresponents coeficients als termes de la fórmula polinòmica de revisió.
4. Es recomana revisar l'operativa de la revisió de preus establerta al PCAP en el sentit establert a l'article 103 de la LCSP, tal com s'ha assenyalat a la consideració 6 d'aquest informe.
5. Tal com s'ha assenyalat també a la consideració 6 d'aquest informe, 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, 14 d'abril de 2023