

ESTUDIO ECONÓMICO PARA LA LICITACIÓN DE LOS SERVICIOS DE CONSERVACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA VERDE

08

RESUMEN DUDAS Y PREGUNTAS FRECUENTES





PREGUNTAS FRECUENTES

En este documento se enumeran, clasifican en cuatro apartados diferentes y se responde a las preguntas frecuentes recabadas en las presentaciones públicas y jornadas de debate de la guía de “Recomendaciones para la Contratación de los Servicios de Conservación y Mantenimiento de la Infraestructura Verde.”

Las cuatro categorías definidas son:

- 1. Dimensionamiento y cálculos económicos:** recoge todas las dudas relacionadas con el apartado *1. DEFINICIÓN DE LAS NECESIDADES DE LA INFRAESTRUCTURA VERDE DEL MUNICIPIO Y DEL OBJETO DEL CONTRATO.*
- 2. Expediente de contratación:** integra las consultas descritas en el apartado *2. DEFINICIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DEL EXPEDIENTE DE CONTRATACIÓN.*
- 3. Aspectos legales:** da respuesta a algunas dudas legales respecto a la Ley de Contratos del Sector Público o el Convenio de Jardinería.
- 4. Otros:** incluye preguntas o sugerencias realizadas en el ámbito de las licitaciones públicas, pero que exceden del alcance del documento de referencia.



1.

DIMENSIONAMIENTO Y CÁLCULOS ECONÓMICOS

Este apartado da respuesta a las consultas generadas en la primera fase del itinerario a seguir para llevar a cabo el expediente de contratación, recogiendo todas las dudas relacionadas con los estudios técnico y económico respectivamente.

PREGUNTA 1

En la guía de “Recomendaciones para la Contratación de Servicios de Conservación y Mantenimiento de la Infraestructura Verde”, ¿hay alguna tabla de ratios de rendimientos para el cálculo de las cargas de trabajo?

Sí, en la página 79 de dicho documento se incorpora una tabla (Tabla 7) con el cálculo estimado de las cargas de trabajo por tipología de infraestructura verde a modo de ejemplo. También se hace referencia a la publicación de Serafín Ros Orta, *La empresa de jardinería y paisajismo. Mantenimiento y conservación de espacios verdes*, Ediciones Mundi-Prensa, 3ª edición, Madrid, 2006. Anexo I Ratios y rendimientos, págs. 439-449.

Se recomienda adecuar esos ratios a cada municipio en función de sus necesidades.

PREGUNTA 2

En la tabla de cargas de trabajo por unidades de tipología de superficie, ¿cómo se refleja el arbolado viario?

La tabla recoge el dato de superficie de calles arboladas, pero no incluye información por unidad arbórea. La referencia por unidad arbórea la aporta Serafín Ros Orta en el libro citado anteriormente.

PREGUNTA 3

¿Cómo se calculan los costes salariales en el caso de trabajadores adicionales por incremento de plantilla?

Se calculan teniendo en cuenta el convenio de aplicación (Convenio Colectivo Estatal de Jardinería), junto con el pacto o acuerdo local de empresa o de centro si lo hubiese.

PREGUNTA 4

Cuando parte del servicio es subcontratado, ¿hay que tener en cuenta este personal subcontratado en los costes?

El coste del personal será el que incluya el personal subrogable más el resto de personal necesario para cubrir las necesidades del servicio, independientemente de que se pueda subcontratar en parte.

PREGUNTA 5

Entre los datos del personal a subrogar, ¿es necesario incluir el porcentaje de discapacidad reconocida del personal?

Sí, es necesario.

PREGUNTA 6

¿Cómo se calculan los costes de herramientas, maquinaria y equipos de protección individual?

La recomendación es solicitar varios presupuestos de cada tipo de herramienta, maquinaria o material a las empresas comercializadoras, para posteriormente estimar un coste medio entre los recibidos, que será lo más parecido a un precio de mercado.

PREGUNTA 7

¿Se puede hacer la estimación del coste de materiales, maquinaria y herramientas calculando un porcentaje sobre el coste de personal?

Se puede realizar una aproximación, pero no existen unas referencias oficiales de dichos porcentajes, sino que deberían basarse en la experiencia de cada municipio. Recomendamos estimar los costes en función de las necesidades reales del servicio.

PREGUNTA 8

Si no se exigen maquinaria y vehículos nuevos, para hacer la estimación del coste de maquinaria, ¿cómo se pueden estimar estos precios?

Lo más sencillo es realizar una prospección de precios de mercado para vehículos y maquinaria en renting o alquiler.

PREGUNTA 9

¿Cómo se calcula el coste de las amortizaciones, tanto de vehículos nuevos como usados?

Se debe calcular teniendo en cuenta la duración del servicio, dado que no suele haber reversión de los vehículos (también aplicable a maquinaria).

En caso de haber reversión, se podrían seguir las indicaciones recogidas en las Tablas de Amortización Simplificadas en la sede de la Agencia Tributaria:

https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/ayuda/manuales-videos-folletos/manuales-practicos/folleto-actividades-economicas/3-impuesto-sobre-renta-personas-fisicas/3_5-estimacion-directa-simplificada/3_5_4-tabla-amortizacion-simplificada.html

PREGUNTA 10

Si el pliego no exige maquinaria nueva, aunque se establece un periodo de amortización de más de cinco años, a efectos de estimar costes, ¿por qué habría que revisar los precios?

La legislación marca los motivos por los que es obligado realizar revisiones de precio y puede ser por causa de partidas distintas a las de maquinaria; depende de la inversión a realizar.

PREGUNTA 11

Si no hay amortizaciones pendientes del anterior contrato, ¿sería adecuado contemplar en el estudio económico que la maquinaria sea nueva o de antigüedad menor a 5 años y, a la vez, que ésta no tenga que revertir posteriormente al Ayuntamiento?

Sí, se podría contemplar. Estos presupuestos relativos a los requisitos de antigüedad de maquinaria y condición de no reversibilidad al Ayuntamiento deben ser previstos en los Pliegos de Condiciones Administrativas y Técnicas.

PREGUNTA 12

Las tablas de medición/suministro, dado que son para efectuar trabajos de remodelaciones y estos trabajos puede que no se conozcan en el momento de la preparación del pliego, ¿pueden ser estimadas o, por el contrario, deben concretarse trabajos y unidades específicas?

Pueden ser estimadas en base a la experiencia real de años anteriores.

PREGUNTA 13

¿Cómo se valoran los costes de las oficinas técnicas?

Su coste ha de ser tenido en cuenta. Se puede estimar la superficie que es necesaria para las instalaciones y realizar una prospección del coste por metro cuadrado del alquiler de unas instalaciones que sirvan como oficina y/o nave.

PREGUNTA 14

En relación a los costes de instalaciones, como el caso de alquiler de naves o locales, ¿únicamente se tienen en cuenta aquellos directamente vinculados al servicio y que se incluyen en los pliegos como obligatorias, o también las instalaciones que tenga el licitador, como puede ser las oficinas centrales u otros almacenes?

Se deben tener en cuenta los costes de las instalaciones exclusivamente dedicadas y vinculadas al servicio.

PREGUNTA 15

En la página 26 de la Guía se recomienda tener en cuenta los costes derivados de la implantación de certificados de calidad y medio ambiente, ¿se deben tener en cuenta sólo en el caso de que se imponga como requisito obligatorio o siempre? Son costes que, en principio, no sólo son imputables a este servicio, ya que el licitador hace uso de los mismos en la mayoría de sus contratos, así como el seguro de responsabilidad civil.

- Si se exigen dentro de los requisitos de solvencia, se ha de tener en cuenta su coste, pero éste quedaría incluido dentro del capítulo de Gastos Generales.
- En el caso de que se exija algún tipo de certificado específico (no genérico) que afecte a las condiciones de ejecución del contrato, sí que debe ser tenido en cuenta expresamente su coste inherente y reflejado, por lo tanto, en los cálculos económicos.

PREGUNTA 16

¿Hay recomendaciones en la Guía respecto a los criterios a seguir para asignar tareas de limpieza al servicio de parques y jardines y/o al de limpieza viaria?

En la publicación se indican algunas pautas relacionadas con las labores de limpieza de la Infraestructura Verde, entre las que destacan la limpieza y recogida de residuos, así como la limpieza de caminos, zonas estanciales, zonas deportivas, juegos infantiles o áreas de gimnasia, junto con la limpieza de los elementos de mobiliario existentes en los mismos (juegos, papeleras, equipamientos deportivos, elementos de gimnasia, etc.).

PREGUNTA 17

¿Qué porcentaje suele ser habitual aplicar a limpieza (IVA 10 %) y a mantenimiento de jardines (IVA 21%) del total del servicio?

En la página 37 de la Guía se indica que se puede tomar como referencia recomendada una distribución del 60 % del contrato referido a las labores de conservación y mantenimiento, y un 40 % a las labores de limpieza. En la práctica, se recomienda ajustar estas ratios a las necesidades de cada servicio.

2.

EXPEDIENTE DE CONTRATACIÓN

PREGUNTA 18

¿Qué porcentaje estimado sobre el total del Presupuesto Base de Licitación hay de costes directos e indirectos?

No existe un porcentaje estimado de costes directos e indirectos, depende de cada licitación.

PREGUNTA 19

¿Cuáles son ejemplos concretos de costes atribuibles a la categoría de costes indirectos?

Los costes de locales e instalaciones, los costes de administración, el porcentaje de gastos generales del licitador afectados a la ejecución del contrato en su conjunto, etc. son ejemplos de costes indirectos.

PREGUNTA 20

¿Qué grado de detalle es adecuado en el presupuesto, considerando costes directos, costes indirectos, otros costes, Beneficio Industrial y Gastos Generales? ¿Es conveniente desglosar a grado de partidas o capítulos de prestación, puesto que estos podrían depender de la manera que se organice el servicio?

El grado de detalle recomendado es el que figura en el Excel para el dimensionamiento económico de un Servicio de Infraestructura Verde.

PREGUNTA 21

En relación al abono de los trabajos por medición y suministro, ¿es obligatorio tener un anexo de precios unitarios o se puede especificar, de forma genérica, que se valorarán en base a la base de precios de paisajismo?

Ante la pluralidad de situaciones que puede suscitar el contexto de la pregunta, habría que analizar caso por caso cómo se estructuran los diferentes componentes de la prestación o unidades que se entreguen o ejecuten. En todo caso, en los Pliegos sería preciso hacer referencia a un Anexo de precios unitarios, al objeto de que los licitadores interesados puedan conocer los que serán considerados por el Órgano de Contratación a la hora de valorar los trabajos ejecutados.

PREGUNTA 22

Las curvas de valoración es un tema de discusión recurrente con los servicios jurídicos. ¿Está contrastado el hecho de que las curvas propuestas no hayan sido motivo de alegaciones o posteriores litigios?

Las fórmulas que constan en el documento han sido objeto de debate y consensuadas entre las entidades que han elaborado el documento (AEPJP, FEMP y ASEJA). Además, se contemplan en la guía de *Recomendaciones para la Contratación de los Servicios de Conservación y Mantenimiento de la Infraestructura Verde*, que es un marco de referencia en todo el sector. No se tiene conocimiento de impugnaciones y/o litigios sobre ellas.

PREGUNTA 23

¿Se podría solicitar la certificación ISO 9001 o equivalente como criterio de solvencia (garantía de que la empresa tenga establecido un sistema de calidad necesario para llevar a término el objeto de contrato de forma adecuada) y la certificación ISO 14001 o equivalente como criterio de adjudicación (justificado por ser la conservación de parques y jardines un campo con amplia incidencia ambiental)?

Esta cuestión viene descrita en detalle en la página 29 de la guía de *Recomendaciones para la Contratación de los Servicios de Conservación y Mantenimiento de la Infraestructura Verde*.

PREGUNTA 24

¿Qué fórmula es la más adecuada para valorar el criterio de adjudicación “precio”, si lo que pretendemos es intentar que el precio de adjudicación sea lo más parecido al Precio Base de Licitación?

Las 4 fórmulas que se recogen en la guía de *Recomendaciones para la Contratación de los Servicios de Conservación y Mantenimiento de la Infraestructura Verde* son adecuadas.

PREGUNTA 25

¿Existe alguna recomendación respecto a los porcentajes en los criterios de adjudicación, en base a juicios de valor y mediante la aplicación de fórmulas?

Sí, en el último párrafo de la página 58 de la guía de *Recomendaciones para la Contratación de los Servicios de Conservación y Mantenimiento de la Infraestructura Verde* se indica que se puede establecer la obligación de que las ofertas de los licitadores superen un determinado umbral de puntuación de los criterios cualitativos para continuar en el proceso.

A esta posibilidad de articular el procedimiento en fases se refiere el artículo 146.3 de la LCSP, que exige, si se acude a esta posibilidad, un umbral mínimo del 50% de la puntuación de los criterios cualitativos (todos los criterios de calidad, no solo los sujetos a juicio de valor, sino también los evaluables automáticamente) para continuar en el proceso selectivo.

PREGUNTA 26

En la valoración de los criterios de adjudicación no matemáticos, ¿es recomendable que la realicen o valoren diferentes técnicos, con el objetivo de ofrecer mayor transparencia?

En todo caso, es necesario cumplir lo dispuesto en el Artículo 146.2 de la LCSP, no sólo por transparencia, sino por mayor rigor para buscar la mayor objetividad en la valoración.

3. ASPECTOS LEGALES

PREGUNTA 27

¿Cuándo entra en vigor el nuevo Convenio de Jardinería para poder aplicar los precios actualizados?

El nuevo Convenio de Jardinería 2021-2024, tiene una vigencia inicial desde el 1 de enero del año 2021 al 31 de diciembre del 2024 (publicado en el BOE núm. 167, de 13 de julio de 2022), entrando en vigor sus efectos económicos desde el 1 de enero de 2021.

PREGUNTA 28

¿Cómo se puede valorar el gasto salarial sin saber cómo evolucionará el convenio en los próximos años?

El convenio acaba de ser actualizado para los próximos 3 años. Después de este periodo, si no ha sido actualizado, se recomienda realizar una estimación del incremento del gasto conforme a índices o previsiones existentes, por ejemplo, con base en las estimaciones de incremento del IPC, los incrementos previstos del SMI u otros; puede ser asimismo una referencia válida aplicar el incremento medio pactado en los Convenio Colectivos anteriores. En cualquier caso, la Administración dispone de herramientas para compensar este incremento del coste a futuro.

PREGUNTA 29

Respecto al convenio de aplicación en servicios de jardinería, ¿cómo afecta la nueva reforma laboral? En el caso de Centros Especiales de Empleo (CEE) que liciten servicios sin subrogación, ¿qué convenio podrían aplicar?

La nueva reforma laboral ha afectado poco al Convenio, especialmente en la adaptación de los nuevos contratos y algunos temas de igualdad. El Convenio aplica a todas las empresas cuando realicen labores de Jardinería, sean o no CEE.

PREGUNTA 30

¿El personal de una subcontratación por parte del servicio de mantenimiento de jardines, también debe estar por jurisprudencia bajo el Convenio Estatal de Jardinería?

Sí. El Convenio Colectivo Estatal de Jardinería 2021-2024 resulta de aplicación a todos los trabajadores integrados en empresas que se dediquen a la realización, diseño, conservación y mantenimiento de jardinería o que realicen trabajos propios de diseño, construcción, conservación y mantenimiento de jardinería, por preverlo así en sus artículos 2º y 3º.

PREGUNTA 31

Si en el contrato en vigor hay un número fijo estipulado de trabajadores, ¿puede la empresa indicar que se subroguen más trabajadores que los previstos en el contrato saliente?

El art. 130.3 de la LCSP prevé que, en caso de que una Administración Pública decida prestar directamente un servicio que hasta la fecha venía siendo prestado por un operador económico, vendrá obligada a la subrogación del personal que lo prestaba, si así lo establece una norma legal, un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general.

Si la normativa aplicable al contrato anterior determina, por un lado, el número de los trabajadores que deben llevar a cabo las actuaciones del servicio y, por otra, la obligación de subrogación, la empresa que se hace cargo del servicio deberá subrogarse en la posición laboral del anterior contratista. Corresponde a la empresa saliente justificar los motivos por los cuales la obligación de subrogación alcanza a un número de personas trabajadoras superior a la establecida en el contrato.

PREGUNTA 32

Cuándo se realiza una subcontratación de personal, ¿es de obligado cumplimiento indicarlo en la lista de subrogación?

Sí, porque al producirse una subrogación, los servicios dependientes del órgano de contratación deben facilitar a los licitadores, en el propio pliego, toda la información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecte la subrogación que resulte necesaria, para evaluar los costes laborales que implica la medida (artículo 130.1 de la LCSP).

PREGUNTA 33

En cuanto a las subrogaciones, a veces se presenta el caso de que la empresa saliente pretende que se subroguen más trabajadores de los que inicialmente se indicaban en los Pliegos, con la consiguiente afección (incremento de costes) en el nuevo contrato. Esto es debido a que la empresa ha utilizado una plantilla de trabajadores eventuales para cubrir vacaciones, bajas, etc., y pretende que se subroguen también en el nuevo contrato. ¿qué se debe hacer ante tal disyuntiva?

El listado de personal a subrogar debe venir indicado en los PPTP y, por tanto, no es posible que se subrogue personal distinto al indicado en dichos Pliegos salvo que se modifiquen, lo que conllevará la retroacción de actuaciones (artículo 124 de la LCSP).

En cualquier caso, la subrogación obligatoria del personal sólo puede ser impuesta por disposiciones legales o con eficacia normativa (como son los convenios colectivos), pero no por el propio Pliego, por lo que se trata de una cuestión con un contenido netamente laboral cuyo cumplimiento no corresponde conocer a la Administración ni a la jurisdicción contencioso-administrativa, sino a los órganos de la jurisdicción social.

Por último, conviene señalar que, si una vez producida la subrogación, los costes laborales fueran superiores a los que se desprendiera de la información facilitada por el antiguo contratista, el nuevo contratista tendrá acción directa contra aquél (artículo 130.5 de la LCSP).

PREGUNTA 34

Una modificación del convenio que suponga un incremento salarial, ¿debe ser asumida por el organismo contratante del servicio?

En la página 38 de la guía se indica que la revisión de precios en los contratos de mantenimiento y conservación de Infraestructura Verde no se permite en contratos de servicios de duración máxima de cinco años.

La Ley de Contratos del Sector Público permite establecer en los pliegos una fórmula de revisión predeterminada y periódica para los costes de mano de obra en estos contratos en los que la intensidad de la mano de obra es significativa, pero sólo para los contratos con un período de recuperación de la inversión igual o superior a cinco años.

Esta posibilidad está limitada a los incrementos previsibles en el momento de la preparación del contrato, conforme a los pactos establecidos en el convenio colectivo vigente en ese momento.

Esto se debe a que:

- La aprobación de un nuevo convenio colectivo durante la ejecución del contrato, aunque dé lugar a un incremento sobrevenido de los costes salariales, no permite la revisión de precios ni la modificación del contrato.
- Tampoco el incremento del Salario Mínimo Interprofesional, que es de aplicación a todos los contratos públicos, es causa de modificación contractual o restablecimiento del equilibrio económico del contrato.

PREGUNTA 35

Existe cierta confusión con la posible aplicación de revisiones de precios de los contratos de servicios en función de las variaciones anuales del IPC. ¿Podrían intentar aclarar estos aspectos?

La Ley 2/2015, de 30 de marzo, de Desindexación de la Economía Española (LDEE) y su correspondiente desarrollo reglamentario (Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero) han modificado notablemente la revisión de los precios de los contratos públicos en función del IPC y ha procedido a la desindexación, incluidos en el ámbito de aplicación del Texto Refundido de la LCSP, dificultando que sus precios puedan ser objeto de revisión e intentando evitar los efectos negativos que cause la inflación de los precios.

Por regla general, los valores monetarios de los contratos públicos no podrán ser objeto de revisión periódica y predeterminada en función de precios, índices de precios o fórmulas que los contenga. Excepcionalmente, se podrá aprobar, y así se ha hecho, un régimen de revisión periódica y predeterminada, siempre que sea en función de precios individuales e índices específicos de precios, cuando la naturaleza recurrente de los cambios en los costes de la actividad así lo requiera y se autorice en el desarrollo reglamentario (art. 4.2 LDEE). Por tanto, sólo en determinados supuestos puede aprobarse un régimen de revisión periódica y predeterminada de valores monetarios en función de precios individuales o índices específicos de precios (art. 6 RD 55/2017).

En cuanto a los contratos sometidos a regímenes de revisión periódica no predeterminada y de revisión no periódica, podrán ser objeto de revisión periódica no predeterminada o de revisión no periódica siempre que se justifique en una memoria económica específica para este fin (art. 5 LDEE). El Reglamento establece el contenido mínimo de esta memoria económica.

PREGUNTA 36

¿Si no sabemos el IPC en el tercer o cuarto año, cómo se debería calcular, realizando una estimación?

Se podría realizar una estimación en base a las que realizan organismos como el Fondo Monetario Internacional.

PREGUNTA 37

¿Existe la posibilidad de realizar un control externo/auditoria del contrato de servicios?

Sí que es posible, especialmente si se prevé la aplicación de estándares o normativas de calidad verificables por organismos independientes. En cualquier caso, debe preverse en los Pliegos de Cláusulas Administrativas y de Prescripciones Técnicas, ya que éstos son la “ley” del Contrato.

4.

OTROS

PREGUNTA 38

¿Las tablas son editables, es decir, se pueden introducir datos y obtener respuestas?

Las tablas del documento no son editables, pero sí las que se realicen en la plantilla de Excel.

PREGUNTA 39

¿Quién debe hacer el cálculo de costes dentro de una estructura municipal?

La recomendación es que la realicen los propios responsables del servicio, por sí mismos o subcontratando a especialistas independientes en la materia.