



**Informe preceptivo de la estructura de costes relativo al expediente de gestión de servicios de recogida de residuos sólidos urbanos, limpieza viaria y jardinería del Ayuntamiento de Lorquí. Informe 01/2018, de 23 de mayo.**

*Tipo de informe: Preceptivo.*

**Índice.**

- I.- Antecedentes.
- II.- Documentación remitida.
- III.- Consideraciones previas.
- IV.- Estructura de costes.
- V.- Conclusión

**I.- Antecedentes.**

Con fecha 17 de noviembre de 2017, el Ayuntamiento de Lorquí, solicitó al Comité Superior de Precios de Contratos del Estado informe valorativo sobre la estructura de costes de los servicios de recogida y transporte de residuos sólidos, ecoparque, limpieza viaria y jardinería en base a lo establecido en el art. 9.7, apartado d) del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española.

Solicitud que es contestada el 15 de enero de 2018 por la Junta Consultiva de Contratación del Estado indicando que el órgano competente para la emisión del correspondiente informe valorativo corresponde a la Junta de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Con fecha 16 de enero de 2018 se recibe en la Secretaría de la Junta Regional de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia oficio del Ayuntamiento de Lorquí solicitando la emisión de informe valorativo conforme a lo establecido en el art. 9.7, apartado d) y adjuntando la siguiente documentación:

- a) Resumen de los costes del servicio de recogida y transporte de residuos sólidos, ecoparque, limpieza viaria y jardinería.

- b) Certificado del acuerdo de Pleno del día 13 de julio de 2017, en el que se solicita la estructura de costes a varios operadores económicos.
- c) Propuestas de coste presentadas por los operadores económicos.
- d) Certificado del acuerdo del Pleno del día 28 de Septiembre de 2017, en el que se aprueba la estructura de costes.
- e) Publicación del Anuncio en el B.O.R.M., relativo al trámite de información pública.
- f) Certificado de la no presentación de alegaciones.

La Junta Regional de Contratación Administrativa remite sendos escritos, firmados el día 7 de febrero de 2018, al Ayuntamiento de Lorquí y a la D.G. de Patrimonio del Estado indicando que carece de competencia para emitir el informe solicitado, de acuerdo con lo establecido en el Decreto Regional 175/2003, de 28 de noviembre, y que carece de órgano asesor en materia de precios equivalente al Comité Superior de Precios del Estado.

Con fecha 9 de Marzo de 2018, se recibe contestación de la Secretaría de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado indicando que la competencia para la emisión del informe solicitado no viene establecida en el Decreto Regional nº 175/2003, de 28 de noviembre, sino en el art. 9.7. apartado d) del R.D. 55/2017 y de conformidad con el mismo, en el caso de las Comunidades Autónomas, este informe podrá ser recabado del órgano autonómico consultivo en materia de contratación pública, si existiera.

## **II.- Documentación recibida.**

El Ayuntamiento de Lorquí remite diversa documentación para la emisión del informe valorativo de estructura de costes de los servicios de recogida de residuos sólidos urbanos, limpieza viaria y jardinería. Entre los documentos recibidos y examinados en relación se encuentran los que se indican a continuación:

- Certificación del Pleno del Ayuntamiento de Lorquí celebrado el 7 de julio de 2017 sobre los acuerdos relativos a la solicitud a diversos operadores económicos del sector de estructura de costes, elaboración de la estructura de costes de la actividad, trámite de información pública y remisión de la propuesta de la estructura de costes al Comité Superior de Precios para su informe preceptivo.
- Respuestas de STV Gestión, S.L. y Ferrovial Servicios, S.A. aportando la estructura de costes referentes a los servicios mencionados anteriormente.
- Certificación del Pleno del Ayuntamiento de Lorquí celebrado el 28 de septiembre de 2017 por el que se acuerda la aprobación de la propuesta de la estructura de costes del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos, limpieza viaria y jardinería.
- Publicación en el BORM nº 235 de fecha 10 de octubre de 2017 del anuncio de la propuesta de estructura de costes aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Lorquí.
- Certificación de la Secretaria General del Ayuntamiento de Lorquí de



fecha 16 de noviembre de 2017, por la que se acredita la no presentación de alegación alguna a la estructura de costes durante el periodo de información pública.

- Resumen de los costes del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos, vertidos, ecoparque, Iimpieza viaria y jardinería.

### III.- Consideraciones Previas.

El R.D. 55/2017, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, (en adelante R.D. 55/2017) ha supuesto un nuevo régimen jurídico de la revisión de precios de los contratos públicos, basándose en los principios de "referenciación a costes" y de "eficiencia y buena gestión empresarial" (artículos 3 y 4).

El principio de "**referenciación a costes**" supone que todo régimen de revisión deberá tomar como referencia la estructura de costes de la actividad cuyo valor monetario es objeto de revisión, ponderándose cada componente de costes en función a su peso relativo en el valor íntegro de dicha actividad.

El valor íntegro de la actividad se debe entender como un concepto que va más allá del concepto de costes totales, al incluir no solamente la retribución de los bienes intermedios, factores productivos y capitales ajenos, sino también la retribución a los capitales propios, es decir, el beneficio. En consecuencia, el valor íntegro de la actividad será el precio del contrato.

En el régimen de revisión sólo se incluirán aquellos costes que sean indispensables para la realización de la actividad y que estén directamente asociados a la misma. Estos se diseñarán de forma simétrica, es decir, que los incrementos y disminuciones de los costes susceptibles de revisión darán lugar a revisiones al alza y a la baja, respectivamente.

Si el operador económico realizase varias actividades, la revisión de los valores se realizará de forma separada y para los costes comunes a las distintas actividades se deberá explicitar los criterios de imputación utilizados.

Conforme al principio de "**eficiencia y buena gestión empresarial**", los regímenes de revisión únicamente podrán incluir las variaciones de costes que no estén sometidas al control del operador económico, y la estructura de costes que todo régimen de revisión debe tomar como referencia debe ser la correspondiente a una empresa eficiente y bien gestionada. A tal fin, la estructura de costes se determinará atendiendo a las mejores prácticas disponibles en el sector en donde se encuadre la actividad y se podrán considerar indicadores objetivos de eficiencia como costes unitarios, productividad o calidad del bien o servicio a prestar.

La estructura de costes deberá estar justificada en la memoria que acompañe al expediente de contratación.

De acuerdo con el artículo 7, **las fórmulas en las revisiones periódicas y predeterminadas** se establecerán conforme a los principios anteriores y los costes que incluyan deberán ser significativos. Se entenderá que un coste es significativo cuando represente como mínimo el 1% del valor íntegro de la actividad. No incluirán los costes financieros, amortizaciones, los gastos generales o de estructura, ni el beneficio industrial.

Podrán incluir los costes de mano de obra siempre y cuando sean un coste significativo, con el límite de que el incremento repercutible de los mismos no podrá ser superior al incremento experimentado por la retribución del personal al servicio del sector público y que se trate de contratos distintos a los contratos de obras y contratos de suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas.

Igualmente, podrán incluir mecanismos que incentiven la eficiencia como:

- a. Un componente que module las revisiones en función de la eficiencia, la productividad o la calidad del producto o servicio.
- b. Un límite a la traslación de la variación de un determinado componente de coste susceptible de revisión.
- c. Un límite a la variación del valor monetario objeto de revisión.

El artículo 9 del R.D. 55/2017, de 3 de febrero, regula **la revisión periódica y predeterminada de precios** en los contratos del sector público distintos a los contratos de obras y a los contratos de suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas.

Conforme al mismo, estos contratos podrán ser objeto de revisión si:

1. Han transcurrido 2 años desde la formalización del contrato y se hubiese ejecutado como mínimo el 20% de su importe. Esta última condición no será exigible en el caso de contratos de gestión de servicios públicos.
2. El período de recuperación de la inversión del contrato es igual o superior a 5 años. Este deberá determinarse conforme a los criterios establecidos en el artículo 10. La revisión no podrá tener lugar una vez transcurrido este período.
3. La revisión esta prevista en los pliegos, y se detalla la fórmula de revisión a aplicar, pliegos que deberán especificar como mínimo:
  - a) El desglose de los componentes de coste de la actividad objeto del contrato y la ponderación de cada uno de ellos sobre el precio del contrato.
  - b) Los precios individuales o índices de precios específicos asociados a cada componente de coste susceptible de revisión.
  - c) Los mecanismos de incentivo de eficiencia, en su caso, contemplados en el artículo 7.



Cuando no exista una fórmula de revisión aprobada por el Consejo de Ministros, el órgano de contratación deberá justificar el cumplimiento del principio de eficiencia y buena gestión empresarial. A tales efectos el órgano de contratación:

- a) Solicitará, como mínimo, a cinco operadores económicos del sector la remisión de su estructura de costes.
- b) Elaborará una propuesta de estructura de costes de la actividad objeto del contrato. Utilizando, en la medida de lo posible, la información de las respuestas recibidas de los operadores económicos.
- c) Someterá su propuesta de estructura de costes a un trámite de información pública por un plazo de 20 días.
- d) Remitirá su propuesta de estructura de costes al Comité Superior de Precios de Contratos del Estado o al órgano autonómico consultivo en materia de contratación pública, si existiera, en el caso de las Comunidades Autónomas y de la Entidades Locales. Si el precio del contrato fuese inferior a cinco millones de euros, esta remisión tendrá efectos informativos, en caso contrario, el Comité Superior de Precios o el órgano autonómico consultivo en materia de contratación pública emitirá un informe preceptivo, que deberá incluirse en el expediente de contratación.

#### **IV.- Estructura de costes de los servicios de recogida y transporte de residuos sólidos, ecoparque, limpieza viaria y jardinería del Ayuntamiento de Lorquí.**

El objeto del informe es valorar la estructura de costes de la actividad a contratar, sirviendo ésta como base para establecer el régimen de revisión de precios a aplicar en su caso, de conformidad con los principios de referenciación a costes y de eficiencia y buena gestión empresarial. Por tanto, el alcance de este informe no solamente vendrá dado por el análisis de la propia estructura de costes, sino también del análisis de la concurrencia de las condiciones para que proceda la correspondiente revisión de precios.

De acuerdo con el artículo 9.7 del R.D. 55/2017, este informe procede siempre y cuando el contrato en cuestión sea igual o superior a cinco millones de euros. De la documentación aportada por el Ayuntamiento de Lorquí se deduce de forma cierta que el precio del contrato cumple dicha condición, en la medida que el montante total del mismo es de 7.663.250 €, distribuidos en partes iguales durante los 10 años de duración del contrato.

El Ayuntamiento de Lorquí, de conformidad con el apartado 7 del artículo 9, realiza los siguientes trámites:

- Solicita a seis empresas del sector la remisión de sus respectivas estructuras de coste en base a un cuadro de concepto de coste previamente aprobado por el Pleno de la Corporación, contestando las empresas STV GESTION S.L. y FERROVIAL SERVICIOS S.A.

- Solicita de la Secretaría General e Intervención de la Corporación la elaboración de una propuesta de costes de la actividad, utilizando para ello, siempre que sea posible, la información recibida de los operadores económicos.
- En el Pleno de la Corporación celebrado el día 28 de septiembre de 2017, se pone de manifiesto la información suministrada por las empresas del sector y la existencia en el expediente de un estudio de costes de los servicios de recogida, transporte de residuos sólidos urbanos, limpieza viaria y jardinería. En base a la información anterior se acuerda aprobar la propuesta de estructura de costes del servicio de recogida de residuos sólidos, ecoparque, limpieza viaria y jardinería, con el siguiente contenido:

<i>Concepto</i>	<i>Propuesta</i>
Gastos de personal	55,46%
Gastos en bienes corrientes y servicios	11,38%
Costes de eliminación	14,52%
Costes Compartidos	5,16%
Gastos Financieros	3,20%
Amortizaciones	10,89%
Otros	-0,62%
Total	99,99%

- Somete la anterior estructura de costes a información pública por un plazo de 20 días, a través del correspondiente anuncio en el B.O.R.M nº 235 de 10 de Octubre de 2017, y una vez concluido el mencionado plazo, la Secretaria General del Ayuntamiento de Lorquí, con fecha 16 de noviembre de 2017, certifica que no se ha presentado alegación alguna.

La propuesta de la estructura de costes debe responder a una estructura propia de una empresa eficiente y bien gestionada. Por tal razón, se requiere información a los operadores económicos del sector en cuestión, en relación a sus respectivas estructuras de costes. Y en la medida que sea posible, el órgano de contratación debe utilizar dicha información para elaborar su propia propuesta de estructura de costes.

El Ayuntamiento de Lorquí ha solicitado información a seis empresas sobre un cuadro de conceptos de costes previamente aprobado por el Pleno de la Corporación, de forma que las empresas solamente han informado sobre un porcentaje en relación a tales conceptos de coste. No se indica en ningún momento cuales han sido los criterios seguidos para llegar al establecimiento de los conceptos de coste, ni qué componentes de coste engloban tales conceptos, ni descripción alguna sobre los mismos, ni cómo se llega a los correspondientes porcentajes.

En relación con la propuesta formulada por el Ayuntamiento de Lorquí se procede al análisis de cada uno de sus componentes. Así, el concepto de "**Gastos de personal**" destaca por su importancia al representar más del 55% de los costes. En este caso suponemos que englobará los componentes de costes relativos a los sueldos



y salarios y las cuotas a la seguridad social a cargo de la empresa. Desconocemos si el mismo incluye algún otro elemento de coste como posibles indemnizaciones, aportaciones a sistemas de previsión social, etc. Tampoco se conoce si el concepto se refiere a los gastos de personal directamente asociados a la actividad objeto de contrato o también incluye los gastos indirectos de personal que puedan existir. Por último indicar, que en el establecimiento del régimen de revisión de precios, el órgano de contratación deberá tener en cuenta el límite al incremento repercutible de los costes de mano de obra del artículo 5 del R.D. 55/2017.

Los **“Gastos en bienes corrientes y servicios”** representan algo más de 11%. No tenemos información sobre qué componentes de coste de la actividad objeto de contratación formarían parte de este concepto. La estructura de costes que propone el Ayuntamiento presenta bastante similitud, al menos los dos primeros conceptos de gasto, con la clasificación económica del presupuesto de gastos de las Administraciones Públicas. Partiendo de esta idea podemos considerar que este concepto estaría formado por los componentes de coste relativos a arrendamientos, suministros, reparaciones, mantenimiento, conservación, etc. Parece ser que este concepto de gasto incluiría el conjunto de componentes de coste que se encuentran más relacionados con el proceso de prestación del servicio que se contrata, pero desconocemos cuales serían estos, ni cuales serían significativos, si se incorporan costes de estructura o de carácter indirecto, etc. Al desconocer en profundidad el proceso de prestación del servicio en cuestión no podemos establecer valoración alguna.

Los **“Costes de eliminación”** y **“Costes compartidos”** representan el 14,52% y el 5,16% respectivamente. Del resumen de costes presentado por el servicio de recogida de residuos sólidos, ecoparque, limpieza viaria y jardinería se presupone la existencia de tres actividades: recogida de residuos+ecoparque+vertido, limpieza viaria y jardinería. Las tres actividades presentan sus conceptos de coste de forma coincidente a excepción de los relativos a costes de eliminación, costes de materiales y costes de herramientas, correspondiendo los primeros de forma exclusiva a la actividad de recogida de residuos+ecoparque+vertido y los de materiales y herramientas a la actividad de jardinería. Además, las tres actividades presentan costes compartidos. Siguiendo el principio de referenciación a costes del artículo 3, solamente se deben tener en cuenta los costes directamente asociados a la actividad que sean susceptibles de revisión, y si el operador económico realizase más de una actividad, la revisión se realizará de forma separada para cada una de las actividades. Si existen costes compartidos o gastos comunes se deberá explicitar los criterios de imputación utilizados.

Se ha presentado un estructura de costes que engloba a las tres actividades, teniéndose en cuenta los costes de eliminación como un concepto independiente, no así, los costes de materiales y costes de herramientas. Parece ser que estos últimos han sido englobados en el concepto de **“Gastos en bienes corrientes y servicios”**. Se debe recordar que los costes a incluir en la fórmula de revisión de precios tienen que ser significativos, entendiéndose como tales aquellos costes que representen como

mínimo el 1% del valor íntegro de la actividad, y conforme a la estructura presentada por el servicio RSU, limpieza viaria y jardinería el coste de herramientas no cumpliría dicha condición.

En relación a los costes compartidos, del documento resumen del servicio de recogida de residuos sólidos, ecoparque, limpieza viaria y jardinería se desprende que han sido imputados por partes iguales a las actividades, pero desconocemos la motivación de la elección de este criterio y a qué costes concretos se refiere dicho concepto.

Sobre los "**Gastos financieros**" y "**Amortizaciones**" solamente cabe recordar que las variaciones de estos costes no pueden formar parte de las posibles revisiones de precios, al igual que los gastos generales o de estructura y el beneficio industrial.

El concepto "**Otros**" presenta la misma situación que los anteriores conceptos al desconocer cuales son los componentes de coste que forman parte del mismo. No obstante, llama la atención que presente ponderación negativa de -0,62 %, suponemos que dicho concepto representa un ingreso asociado a la venta de residuos urbanos objeto de reciclaje como el papel y el vidrio. Tomando como referencia la Resolución de 14 de abril de 2015, del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas y la consulta publicada en el BOICAC nº 113 de marzo 2018 sobre la valoración de los residuos que obtiene una empresa en la prestación de un servicio, el operador económico que obtenga cualquier residuo del proceso de prestación del servicio, que tenga un valor intrínseco y pueda ser reutilizado o vendido, deberá incorporarlo a su activo por su valor neto realizable, importe que se deducirá del coste de prestación del servicio. Entendemos que el órgano de contratación debería tener presente estos criterios en el momento de establecer el correspondiente régimen de revisión de precios.

En relación a **los porcentajes** que presenta la propuesta de costes del Ayuntamiento, éstos no se han obtenido sobre los costes totales, ni sobre el valor íntegro de la actividad. De acuerdo con el artículo 3 del R.D. 55/2017, cada componente de costes de la estructura de costes de la actividad que sea objeto de revisión se ponderará en función a su peso relativo en relación al valor íntegro de dicha actividad. Este último valor debe entenderse como un concepto que va más allá del concepto de costes totales, al incluir no solamente la retribución de los bienes intermedios, de los factores productivos y capitales ajenos, sino también la retribución a los capitales propios, es decir, el beneficio. En consecuencia, el valor íntegro de la actividad será el precio del contrato. Así se pone de manifiesto en el artículo 9.4 letra a), en dónde se establece que los pliegos del contrato especificarán el desglose de los componentes de coste de la actividad objeto del contrato con la ponderación de cada uno de ellos sobre el precio del contrato. En conclusión, los porcentajes o pesos que se proponen en la estructura de costes estarían sobrevalorados al no deducirse conforme a los criterios anteriores.

En la medida que la estructura de costes es la base para establecer el régimen de revisión de precios, tendrá sentido la elaboración del presente informe si se





cumplen las circunstancias que permitan la aplicación o no de dicho régimen. De la documentación aportada no podemos deducir si se cumplen las circunstancias a las que se refiere el artículo 9.2 para determinar la procedencia de la revisión periódica y predeterminada de los precios de un contrato:

- a) *"Que el período de recuperación de la inversión del contrato sea igual o superior a 5 años, justificado conforme al criterio establecido en el artículo 10."*
- b) *"Que así esté previsto en los pliegos, que deberán detallar la fórmula de revisión aplicable."*

Por último, indicar que el órgano de contratación debe justificar la estructura de costes en la memoria del expediente de contratación de conformidad con el principio de eficiencia y buena gestión empresarial. En dicho sentido señalar que dicha justificación no se aporta en el momento de la emisión de este informe y la documentación aportada no hace referencia alguna a la incorporación de mecanismos que incentiven un comportamiento eficiente a los que se refieren los artículos 7 y 9 del R.D. 55/2017.

## **V.- Conclusión.**

A la vista de lo anteriormente expuesto y la documentación aportada por el Ayuntamiento de Lorquí, se puede concluir que se cumplen con los requisitos procedimentales establecidos en el apartado 7 del artículo 9 del R.D. 55/2017; no obstante, la estructura de costes propuesta por el citado Ayuntamiento no responde a los criterios que dicho R.D. 55/2017 establece a efectos de determinar la fórmula de revisión de precios de los contratos.