



Informe preceptivo de la estructura de costes relativo al expediente de gestión de servicios de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos y selectivos y ecoparque del Ayuntamiento de Fortuna. Informe 01/2019, de 15 de mayo.

INDICE

- I.- Antecedentes y documentación recibida
- II.- Consideraciones Previas.
- III.- Estructura de Costes.
- IV.- Conclusión.

I.- Antecedentes y documentación recibida

Con fecha 13 de marzo de 2019, el Excmo. Ayuntamiento de Fortuna, solicita a la Junta Regional de Contratación Administrativa informe valorativo sobre la estructura de costes de los servicios de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos y selectivos y ecoparque 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 (en adelante R.D. 55/2017).

Las normas correspondientes a la revisión de precios en los contratos públicos de la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, (en adelante Ley 9/2017) se adaptan ya a lo dispuesto en la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, de manera que la revisión de precios no se hace con índices generales, sino en función de índices específicos, que operarán a través de fórmulas que reflejen los componentes de coste de la prestación contratada.

El artículo 123 de la Ley 9/2017, que regula la revisión de precios, además de adaptarse a la mencionada anteriormente Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, reproduce en su conjunto lo dispuesto en el R.D. 55/2017, al que expresamente se remite su apartado 2 en los siguientes términos:

"Previa justificación en el expediente y de conformidad con lo previsto en el Real Decreto al que se refieren los artículos 4 y 5 de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, la revisión periódica y predeterminada de precios solo se podrá llevar a cabo en los contratos de obra, en los contratos de suministros de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas, en los contratos de suministro de energía y en aquellos otros con contratos en los que el

período de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años. Dicho período se calculará conforme a lo dispuesto en el Real Decreto anteriormente citado.”

Con la solicitud de informe se adjunta la siguiente documentación:

- a) Solicitud a cinco operadores económicos del sector de la remisión de su estructura de costes, conforme al acuerdo adoptado por el Pleno Municipal en sesión de 29 de noviembre de 2018.
- b) Escritos de respuesta de tres operadores económicos que contestaron a la solicitud.
- c) Memoria justificativa de la estructura de costes.
- d) Certificado del acuerdo del Pleno Municipal de 18 de enero de 2019, de aprobación de la propuesta de la estructura de costes y de sometimiento a información pública.
- e) Publicación de Anuncio en el B.O.R.M. de 4 de febrero de 2019, relativo al trámite de información pública.
- f) Certificado de la Secretaría General de la no presentación de alegaciones durante el período de información pública.

II.- 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 del R.D. 55/2017, **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 Real Decreto 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.

III.- Estructura de costes de los servicios de recogida y transporte de residuos sólidos y selectivos y ecoparque del Excmo. Ayuntamiento de Fortuna.

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 precio del contrato en cuestión sea igual o superior a cinco millones de euros. En las notificaciones que el Ayuntamiento de Fortuna realiza a las respectivas empresas del sector se dice *que "Del estudio económico realizado para llevar a cabo la licitación del contrato de gestión de residuos urbanos y*



selectivos, ecoparque y limpieza viaria, se deduce que el precio del contrato podría ser superior a cinco millones de euros". Pero en la documentación aportada por el Ayuntamiento no se recoge expresamente la referencia al precio del contrato en cuestión.

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

- Solicita a cinco 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 el día 29 de noviembre de 2018, contestando las empresas ACTUA SERVICIOS Y MEDIO AMBIENTE S.L., STV GESTION S.L. y FCC MEDIO AMBIENTE S.A. Conforme a la documentación entregada a esta Junta de Contratación, de las contestaciones recibidas por el Excmo. Ayuntamiento, solamente la relativa a empresa ACTUA SERVICIOS Y MEDIO AMBIENTE S.L. presenta registro de entrada en dicho Ayuntamiento, coincidiendo el registro con el día del Pleno de aprobación de la estructura de costes.
- Se realiza por parte de la empresa AYMED PROYECTOS OBRAS Y SERVICIOS S.L. una memoria justificativa de la estructura de costes. Memoria que no se encuentra fechada en la documentación entregada a esta Junta de Contratación.
- El Pleno de la Corporación celebrado el día 18 de enero de 2019, en base a la memoria justificativa anterior, acuerda en su punto tercero aprobar la propuesta de estructura de costes relacionada con el contrato de gestión de los servicios de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos y selectivos y ecoparque, con el siguiente contenido:

CONCEPTO	PROPUESTA
PERSONAL	46,3 %
GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS	22,4 %
GASTOS FINANCIEROS	5,2 %
AMORTIZACIONES	22,3 %
OTROS COSTES INDIRECTOS	3,8 %
TOTAL	100 %

- 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 28 de 4 de febrero de 2019, y una vez concluido el mencionado plazo, la Secretaria General del Excmo. Ayuntamiento de Fortuna, con fecha 12 de marzo de 2019, 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 Excmo. Ayuntamiento de Fortuna ha solicitado información a cinco 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.

La empresa AYMED PROYECTOS OBRAS Y SERVICIOS elabora una memoria justificativa cuyo objeto es "*... presentar la información necesaria para justificar y tramitar la aprobación de la estructura de costes del nuevo contrato. Esta estructura de costes, es la que se usará posteriormente en el diseño del sistema de revisión periódica y predeterminada del precio del contrato...*".

En la memoria justificativa se afirma que a partir de la información propia del Servicio de Recogida de Residuos Sólidos Urbanos del Ayuntamiento, de la documentación aportada por los operadores económicos del sector, de otras fuentes de consulta (no se especifican) y de una serie de hipótesis planteadas (tampoco se especifican), se ha elaborado un estudio de viabilidad económico-financiera (no aportado) en donde se detallan los costes previstos para el contrato de gestión del Servicio de Recogida de Residuos Sólidos Urbanos, agrupándose en costes de personal, bienes corrientes y servicios, gastos financieros, amortizaciones y otros gastos indirectos. Añadiéndose una tabla con el peso de cada agrupación de coste, sin mayor explicación.

En relación a **los porcentajes o pesos** que presenta la propuesta de costes del Ayuntamiento, desconocemos si se han obtenido sobre los costes totales o sobre el valor íntegro de la actividad. Este último, es el valor que se debe tener en cuenta para establecer los porcentajes de la estructura de costes, conforme establece el artículo 3 del R.D. 55/2017.

Cada componente de coste 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 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 donde 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.



De la memoria justificativa se deduce la existencia de **dos prestaciones de servicio**, por un lado el servicio de recogida y transporte de residuos urbanos, y por otro, el servicio de gestión del ecoparque. El primero incluye la dotación, reposición y mantenimiento de los contenedores de residuos, así como las operaciones de recepción de los residuos urbanos de los contenedores, transporte y descarga de los mismos en la planta de tratamiento. No incluyéndose el tratamiento de los residuos, que será asumido por el Ayuntamiento. En relación al segundo, el Ayuntamiento pondrá a disposición del contratista las instalaciones existentes para su gestión.

El órgano de contratación deberá tener presente el principio de referenciación a costes del artículo 3, en donde se indica que solamente se deben tener en cuenta los costes directamente asociados a la actividad que sea susceptible 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.

Al no disponer de suficiente información no podemos valorar la estructura de costes, así como los porcentajes o pesos propuestos. No obstante, vamos a intentar la realización de un análisis de cada uno de los conceptos o agrupaciones de costes propuestos por el Excmo. Ayuntamiento de Fortuna. Así, el concepto de **"Gastos de personal"** destaca por su importancia al representar más del 46% 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 las actividades 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 22%. 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 estén más relacionados con el proceso de prestación de los servicios que se contratan, pero desconocemos cuales serían estos, ni cuales serían significativos, si se incorporan costes de estructura o de carácter indirecto, etc. Debemos 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 integro de la actividad.

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 costes indirectos"** presenta la misma situación que los anteriores conceptos al desconocer cuales son los componentes de coste que forman parte del mismo.

En relación al establecimiento del **régimen de revisión de precios**, decir que la estructura de costes es la base del mismo y que procederá si se cumplen las circunstancias a las que se refiere el artículo 9.2:

- 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."*

En la documentación aportada se afirma que el Servicio de Recogida de Residuos de Fortuna presenta un período de recuperación de la inversión igual o superior a cinco años, pero sin especificar de forma concreta dicho período. Respecto al segundo requisito, igualmente, se desprende la intencionalidad de diseñar un sistema de revisión periódica y predeterminada del precio del contrato a incluir en el correspondiente expediente de contratación. Y en la memoria justificativa de la estructura de costes se indica que a la hora de seleccionar los costes que intervendrán en la fórmula de revisión periódica de precios se tendrán en cuenta los requisitos y limitaciones impuestas por el R.D. 55/2007.

Por último, señalar que ni la memoria justificativa, ni la documentación aportada hacen 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.

IV.- Conclusión.

A la vista de lo anteriormente expuesto y la documentación aportada por el Excmo. Ayuntamiento de Fortuna, 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 dicho Ayuntamiento no responde a los criterios que el mencionado R.D. 55/2017 establece a efectos de determinar la fórmula de revisión de precios de los contratos.