



**Informe preceptivo de la estructura de costes relativo a la gestión de los servicios públicos, mediante concesión, de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos y selectivos, ecoparque, y limpieza viaria del Ayuntamiento de Águilas. Informe 02/2018, 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 22 de enero de 2018, el Ayuntamiento de Águilas remite escrito al Comité Superior de Precios de Contratos del Estado solicitando informe valorativo sobre la estructura de costes en relación al expediente 1587/2017 "**Gestión de servicios públicos, mediante concesión, de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos y selectivos, ecoparque y limpieza viaria**", 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 completada con un nuevo escrito de Ayuntamiento de Águilas, de fecha 15 de febrero de 2018.

La Secretaría de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, con fecha 23 de febrero, contesta 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, conforme al propio artículo 9.7 del citado R.D. 55/2007.

El Ayuntamiento de Águilas a fecha 1 de marzo de 2018 remite a la Junta Regional de Contratación Administrativa de la Región de Murcia escrito solicitando la emisión de informe valorativo conforme a lo establecido en el art. 9.7, apartado d) de dicho R.D. 55/2007.

## **II.- Documentación recibida.**

El Ayuntamiento de Águilas remite diversa documentación para la emisión del informe valorativo de estructura de costes de los servicios de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos y selectivos, ecoparque y limpieza viaria, entre los que se encuentran los que se indican a continuación:

- Certificado de acuerdo plenario adoptado en sesión ordinaria el día 31 de octubre de 2017 sobre solicitud de estructura de costes a varios operadores económicos.
- Propuestas recibidas de los operadores económicos.
- *Publicación del Anuncio en el Boletín Oficial de la Región de Murcia.*
- Certificado acreditativo de la no presentación de alegaciones.
- Oficio remitido por la Secretaría de la Junta de Contratación Pública del Estado.

## **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, 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 está 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 relativa a la gestión de los servicios públicos, mediante concesión, de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos y selectivos, ecoparque, y limpieza viaria del Ayuntamiento de Águilas.**

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 Real Decreto 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 Águilas no se deduce de forma cierta que el precio del contrato cumpla dicha condición, en la medida que no se



menciona. Solamente en la certificación de acuerdo plenario de la sesión celebrada el día 31 de octubre de 2017, punto 13, se hace referencia a la existencia de un estudio económico realizado para la licitación del contrato, del que se deduce que el precio del contrato podría ser superior a cinco millones de euros.

El Ayuntamiento de Águilas, 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, contestando las empresas STV GESTION S.L., FERROVIAL SERVICIOS S.A., GRUPO GENERALA DE SERVICIOS INTEGRALES, PROYECTOS MEDIOAMIENTALES, CONSTRUCCIONES Y OBRAS S.L., ACCIONA MEDIOAMBIENTE S.A. Y URBASER S.A.
- Solicita de la Secretaría General de la Corporación y de la Intervención de Fondos Municipales la elaboración de una propuesta de costes de la actividad, utilizando para ello, siempre que sea posible, la información recibida de los operadores económicos.
- A través del correspondiente anuncio en el B.O.R.M nº 280 de 4 de Diciembre de 2017 somete a información pública por un plazo de 20 días la propuesta de estructura de costes del expediente 1587/2017 "**Recogida de residuos sólidos urbanos, limpieza viaria, playas y complementarios**", cuyo desglose es el siguiente:

| Concepto                                | Propuesta |
|---|-----------|
| Gastos de personal                      | 70,36%    |
| Gastos en bienes corrientes y servicios | 12,93%    |
| Gastos Financieros                      | 2,28%     |
| Amortizaciones                          | 10,01%    |
| Otros costes indirectos                 | 4,42%     |
| Total                                   | 100%      |

- Una vez concluido el plazo anterior, el Secretario General del Ayuntamiento de Águilas, con fecha 15 de febrero de 2018, 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 Águilas 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, ni cómo se llega a los correspondientes porcentajes.

En relación con la propuesta formulada por el Ayuntamiento de Águilas 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 70% 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 Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero.

Los **“Gastos en bienes corrientes y servicios”** vienen a ser el segundo concepto de gasto en importancia representando casi un 13%. 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 tres 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 éstos, ni cuales serían significativos, si se incorporan costes de estructura o de carácter indirecto, si se tienen en cuenta como un menor coste de la prestación del servicio el valor neto realizable de los residuos que puedan ser objeto de reutilización o de venta como es el caso del vidrio y del papel. Al desconocer en profundidad el proceso de prestación del servicio en cuestión no podemos establecer valoración alguna.

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. Indicar que de conformidad con el principio de referenciación a costes, el posible régimen de revisión a aplicar únicamente debe tener en cuenta los



costes directamente asociados a las actividades que sean objeto de revisión, y en el caso de que el operador económico presente más de una actividad y existan costes comunes a varias, se deberán explicitar los criterios de imputación utilizados.

En relación a **los porcentajes** que presenta la propuesta de costes del Ayuntamiento, indicar que resultan de la media aritmética de los porcentajes aportados por las empresas consultadas. 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, 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.

## **V.- Conclusión.**

A la vista de lo anteriormente expuesto y la documentación aportada por el Ayuntamiento de Aguilas, 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.