

INFORME 7/2022 DE 28 DE JULIO DE JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE CANARIAS SOBRE LA ESTRUCTURA DE COSTES RELATIVO AL EXPEDIENTE DE CONCESIÓN DE SERVICIOS PARA LA RECOGIDA Y TRANSPORTE DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS (FRACCIÓN RESTO Y ORGÁNICA), SELECTIVA (PAPEL Y CARTÓN, ENVASES LIGEROS Y VIDRIO) Y OTROS RESIDUOS, INCLUIDO RECOGIDA Y TRANSPORTE DEL ACEITE DOMÉSTICO USADO Y TEXTIL, ASÍ COMO LA LIMPIEZA VIARIA Y DE PLAYAS DEL TÉRMINO MUNICIPAL DE PUERTO DE LA CRUZ. [Grupo 5].

Con fecha 8 de febrero de 2022 se presenta la solicitud de informe preceptivo sobre la aprobación de la estructura de costes del contrato de concesión de servicios para la recogida y transporte de los residuos sólidos urbanos (fracción resto y orgánica), selectiva (papel y cartón, envases ligeros y vidrio) y otros residuos, incluido recogida y transporte del aceite doméstico usado y textil, así como la limpieza viaria y de playas, del Excmo. Ayuntamiento de Puerto de la Cruz, 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).

El artículo 103 de la Ley 9/2017, que regula la revisión de precios, además de adaptarse a la 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”

A la solicitud de informe se acompaña la siguiente documentación:

1. Las solicitudes a cinco operadores económicos del sector para la remisión de sus estructuras de costes.
2. La información facilitada por tres de los diferentes operadores económicos.
3. Certificado del secretario del Ayuntamiento de adopción por parte del pleno, en sesión ordinaria, celebrada el veintiocho de diciembre de dos mil veinte, la aprobación de la estructura de costes del expediente referenciado.
4. Anexo al acuerdo plenario que recoge la propuesta de estructura de costes.
5. Comprobante publicación con fecha 24 de mayo de 2021 de la estructura de costes en la plataforma de contratación del Sector Público, si bien se comprueba que sólo ha sido objeto de publicación el acuerdo y no la estructura de costes.
6. Informe del encargado del registro haciendo constar no alegaciones en el período de información pública.





CONSIDERACIONES JURIDICAS

1.- 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).

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 de 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, por lo que el valor íntegro de la actividad será el precio del contrato.

Y el régimen de revisión sólo incluirán, de entre los costes de la actividad, aquéllos que sean indispensables para su realización y que resulten compatibles con las normas establecidas en este real decreto

Conforme al principio de “eficiencia y buena gestión empresarial” sólo podrán incluirse en los regímenes de revisión 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.

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 (artículo 5) 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.

2.- Conforme al artículo 9 R.D. 55/2017, procederá la revisión periódica y predeterminada de los 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, transcurridos dos años desde la formalización del contrato y ejecutado al menos el 20 por ciento de su importe, cuando concurren acumulativamente las siguientes circunstancias:

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

Para que pueda producirse la revisión periódica y predeterminada, los pliegos deberán especificar, al menos:

- Un 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.
- Los precios individuales o índices de precios específicos asociados a cada componente de coste susceptible de revisión.





- El mecanismo de incentivo de eficiencia, en su caso, contemplado en el artículo 7 de este real decreto.

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 superior a cinco millones de euros, deberá emitirse un informe preceptivo valorativo de la estructura de costes por 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.

ESTRUCTURA DE COSTES

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 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 implica el análisis de la propia estructura de costes, y 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 del Puerto de la Cruz realiza a las respectivas empresas del sector se dice que: *” del dimensionamiento técnico-económico inicial realizado para llevar a cabo las actuaciones preparatorias para la licitación del contrato de concesión mencionado, se deduce que el precio del mismo podría ser superior a cinco millones de euros (dimensionamiento que no se aporta)*

El Excmo. Ayuntamiento de conformidad con el apartado 7 del artículo 9, ha solicitado información a cinco empresas sobre un cuadro de conceptos de costes, sin indicar 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.

De las 5 empresas sólo han aportaron sus respectivas estructuras de costes las siguientes entidades, si bien solamente han informado sobre un porcentaje en relación a tales conceptos de coste:





- VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A.
- FCC MEDIO AMBIENTE, S.A.
- URBASER, S.A.

LOTE 1: LIMPIEZA VIARIA Y DE PLAYAS DEL MUNICIPIO DE PUERTO DE LA CRUZ.

Operador/Gastos	VALORIZA	FCC	URBASER	MEDIA DEL AYTO.	ESTRUCTURA PROPUESTA
Gastos de Personal	75%	74,70%	70%	73,20	63,18
Gastos de alquiler y vehículos a disponer	0,50%	2,88%		1,18	14,31
Gastos por reparaciones y conservación	2%	3,73%	5%	3,34	2,59
Gastos por servicios profesionales independientes	0,50%	1,05%		0,72	0,22
Gastos por primas de seguros	1%	1,07%		1,03	0,23
Gastos por publicidad, propaganda y relaciones públicas	0,50%	1,40%		0,84	0,11
Gastos por suministros (especialmente combustible)	5%	3,46%	7%	4,95	3,62
Gastos por tributos y tasas	0,50%	1,06%		1,93	0,12
Gastos por amortización	8%	4,67%	10%	1,74	6,17
Gastos financieros	1%	0,19%		6,11	2,21
Gastos generales	4%	4,00%		0,44	6,79
Otros gastos no incluidos en los anteriores (vestuario, EPI's, etc.)	2%	1,87%	8%	5,04	0,46
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%

LOTE 2: RECOGIDA Y TRANSPORTE DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS, SELECTIVA, OTROS RESIDUOS, INCLUIDO ACEITE DOMÉSTICO USADO Y EL TEXTIL, DEL MUNICIPIO DE PUERTO DE LA CRUZ.

Operador/Gastos	VALORIZA	FCC	URBASER	MEDIA AYUNT	ESTRUCTURA PROPUESTA
Gastos de Personal	55%	60,85%	61%	58,88%	51,25%





Gastos de alquiler y vehículos a disponer	0,50%	5,62%		1,68%	4,65%
Gastos por reparaciones y conservación	6%	9,36%	7%	7,33%	5,08%
Gastos por servicios profesionales independientes	1%	1,05%		1,02%	3,85%
Gastos por primas de seguros	1%	1,08%		1,04%	0,79%
Gastos por publicidad, propaganda y relaciones públicas	1%	1,40%		1,18%	0,24%
Gastos por suministros (especialmente combustible)	10%	6,30%	6%	7,23%	4,21%
Gastos por tributos y tasas	0,50%	1,06%		1,73%	0,23%
Gastos por amortización	16%	7,49%	12%	1,85%	16,43%
Gastos financieros	3%	0,30%		10,95%	5,89%
Gastos generales	4%	4%		0,95%	5,75%
Otros gastos no incluidos en los anteriores (vestuario, EPI's, etc.)	2%	1,50	14%	6,07%	1,35%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%

En el anexo de propuesta de estructura de costes se afirma que para la confección de la propuesta de estructura de costes de la actividad se han tenido en cuenta las respuestas de los operadores económicos mencionados, y el estudio económico propio del Ayuntamiento (que no se aporta) y la estructura concreta del Ayuntamiento, estableciéndose una tabla con el peso de cada gasto y a partir de dicha información se diseña una estructura en la cual se incorporan aquellos costes más representativos indispensables en la actividad, la cual señalan que es similar a los intervalos porcentuales del sector, cuya diferencia se basa en el conocimiento exacto que tiene esta Administración en cuanto a las prestaciones a llevar a cabo, la mecanización de los servicios, así como la frecuencia de los mismos, ajustando el coste de cada uno de los servicios a la realidad y necesidades del municipio.

1.-La estructura de costes de una empresa es aquella que integra la totalidad de costes de la misma. El coste total de la prestación del servicio para la administración contratante es el valor íntegro de la actividad, así, la exposición de motivos del R.D. 55/2017 define el valor íntegro como un concepto que va más allá de los costes totales, porque no sólo incluye la retribución de los bienes intermedios, de los factores productivos y de los capitales ajenos, sino también la correspondiente retribución de los capitales propios, es decir, el beneficio. En otras palabras, en el caso de la contratación pública el valor íntegro de la actividad coincide con el precio del contrato, por ser toda la remuneración que percibe el contratista y ser el coste total para la administración contratante.





La estructura de costes que se debe proponer es aquella que recoja la totalidad de los elementos de coste en los que vaya a incurrir la administración contratante de la prestación del servicio objeto del contrato, teniendo en cuenta, en la medida que sea posible, la información suministrada por los diferentes operadores. El beneficio industrial junto con los costes directos, indirectos, financieros, amortizaciones, los gastos generales o de estructura y cualquier otro en el que se incurra en el proceso de prestación del servicio por parte de la administración, forman parte de esa estructura de costes.

La estructura de costes debe recoger la totalidad de los costes en los que se incurra en la producción de un bien o en la prestación de un servicio por parte de la administración contratante, y esta circunstancia no ha sido recogida en la estructura propuesta por el Ayuntamiento al dejar fuera de la misma, al menos, un elemento de coste como es el beneficio industrial. No se debe perder la perspectiva de que la propuesta de costes que se analiza es la correspondiente a la administración contratante y no es la del contratista, por tanto, la estructura a proponer debe tener en cuenta el beneficio industrial como un elemento de coste más.

2.-El Ayuntamiento, de forma acertada, ha distinguido en la estructura propuesta entre costes revisables y no revisables, considerando como costes sujetos a revisión de precios, dado su carácter indispensable para la realización del servicio y susceptibles de advertir desviaciones significativas y que previsiblemente permanezcan a lo largo del tiempo, los siguientes:

- Costes de personal.
- Costes de suministros de carburantes y lubricantes.
- Costes de mantenimiento y reparaciones.

La fórmula de revisión de precios propuesta por el Ayuntamiento refleja cada componente de coste ponderado en función a su peso en el valor íntegro de la actividad, la evolución de los costes en los que se incurre para realizar la actividad y sólo incluirá los costes que sean significativos:

$$Kt = A \times St / S0 + B \times Mt / M0 + C \times Et / E0 + D$$

De donde:

A: Peso del coste de la mano de obra en tanto por uno.

Lote 1: 0,6318

Lote 2: 0,5152

B: Peso del coste del servicio de mantenimiento y reparación en tanto por uno.

Lote 1: 0,0259 y

Lote 2: 0,0508

C: Peso del coste de los combustibles/lubricantes en tanto por uno.

Lote 1: 0,0362

Lote 2: 0,0421

D: Costes no revisables, tales como amortización, financiación, etc. No tiene índice de variación al ser un coste no revisable.

Lote 1: 0,3061

Lote 2: 0,3919





Por tanto, se verifica que: $A+B+C+D=1$

Lote 1: $0,6318+0,0259+0,0362+0,3061=1$

Lote 2: $0,5152+0,0508+0,0421+0,3919=1$

Se han propuesto por parte del Ayuntamiento los siguientes índices de revisión:

- Mano de Obra: la variación salarial media pactada a nivel estatal en el sector de recogida de residuos y limpieza, publicada por el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social en el apartado Estadísticas – Condiciones de Trabajo y relaciones laborales – Convenios Colectivos de trabajo, en concreto para la división CNAE-009 38. Recogida, tratamiento y eliminación de residuos, valorización
- Carburantes y lubricantes: variación a nivel estatal del índice nacional de la clase “Carburantes y lubricantes” publicado por el Instituto Nacional de Estadística (INE).
- Mantenimiento y Reparación: variación a nivel estatal del índice nacional de la clase “Servicios de mantenimiento y reparaciones”, publicado por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

Dichos índices cumplen los principios para el establecimiento de fórmulas en las revisiones periódicas y predeterminadas previstos en el artículo 7 del RD 55/2017:

- No incorporar, en la medida de lo posible, elementos ajenos al coste que se pretenda reflejar.
- Estar disponibles al público y no ser modificables unilateralmente por el operador económico

En cuanto a la mano de obra debe tenerse en cuenta y poner en los pliegos que la variación de estos costes puede tomar como referencia el incremento que pueda sufrir el convenio sectorial de aplicación, siempre y cuando dicho incremento sea inferior al incremento experimentado por la retribución del personal al servicio del sector público, conforme a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Debe ponerse de manifiesto que la LCSP en su artículo 103.4 establece que “El pliego de cláusulas administrativas particulares deberá detallar, en tales casos, la fórmula de revisión aplicable, que será invariable durante la vigencia del contrato y determinará la revisión de precios en cada fecha respecto a la fecha de formalización del contrato, siempre que la formalización se produzca en el plazo de tres

meses desde la finalización del plazo de presentación de ofertas, o respecto a la fecha en que termine dicho plazo de tres meses si la formalización se produce con posterioridad”, por lo que no es correcto establecer respecto a la fecha de adjudicación del contrato, que es lo que citaba el anterior Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público RDL 3/2011.

3.-El artículo 9 apartado 2 letra a) del R.D. 55/2017 indica que el régimen de revisión de precios procederá si se cumple que el período de recuperación de la inversión del contrato es igual o superior a 5 años, justificándose dicho período conforme al criterio establecido en el artículo 10.

En la propuesta se efectúa un estudio que presenta un período de recuperación de la inversión





igual o superior a cinco años, en concreto determina que el plazo para recuperar las inversiones del lote 1 es de 5 años y el del lote 2 de 7 años.

Deberá hacerse constar expresamente que la revisión no podrá tener lugar transcurrido el período de recuperación de la inversión del contrato.

CONCLUSIONES

A la vista de lo anteriormente expuesto y la documentación aportada por el Ayuntamiento se procede a emitir el informe preceptivo a la propuesta de estructura de costes remitida por el Excmo. Ayuntamiento de Puerto de la Cruz en el que se debe poner de manifiesto:

1. No se ha podido constatar la preceptiva estructura de costes para alegaciones en la Plataforma de Contratación del Sector público.
2. No se justifica el cuadro de conceptos de costes enviado a los operadores económicos y que forman parte de la estructura.
3. El Ayuntamiento no ha considerado la totalidad de los elementos de coste que configuran el coste total de la prestación del servicio objeto de contratación al no incluir el beneficio industrial.

En Canarias,

Documento firmado digitalmente por

Teresa Peiró García – Machiñena

Secretaria de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa

Este documento ha sido firmado electrónicamente por:	
MARIA TERESA PEIRO GARCIA-MACHIÑENA - JEFE/A DE SERVICIO JUNTA CONSULTIVA	Fecha: 02/08/2022 - 09:25:10
En la dirección https://sede.gobiernodecanarias.org/sede/verifica_doc?codigo_nde= puede ser comprobada la autenticidad de esta copia, mediante el número de documento electrónico siguiente: 0wfYXwf9EiujcCHoFmGvYjFUTJDU4Ghv1	 
El presente documento ha sido descargado el 03/08/2022 - 09:06:44	