



Informe 19/2024, de 26 de junio, de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña (Comité de Precios de Contratos) sobre la estructura de costes propuesta por el Ayuntamiento de Figueres en relación con el contrato del servicio de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos y gestión del punto limpio municipal.

ANTECEDENTES

1. El artículo 103 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), establece que los precios de los contratos del sector público pueden ser objeto de revisión periódica y predeterminada, en determinadas circunstancias, previa justificación y de conformidad con lo que prevé el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, que desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española (RD 55/2017), entre otros, en caso de contratos en qué el período de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años. Asimismo, también dispone que “previa justificación en el expediente, podrá admitirse la revisión de precios en los contratos (...) aunque su período de recuperación de la inversión sea inferior a cinco años siempre que la suma de la participación en el presupuesto base de licitación del contrato de las materias primas, bienes intermedios y energía que se hayan de emplear supere el 20 por ciento de dicho presupuesto”. A este efecto, prevé que “la revisión solo podrá afectar en la fracción del precio del contrato que presenta dicha participación”, que “el pliego deberá indicar el peso de cada materia prima, bien intermedio o suministro energético con participación superior al 1 por ciento y su respectivo índice oficial de revisión de precios” y que “no será exigible para la inclusión en los pliegos de la fórmula de revisión a aplicar al precio del contrato la emisión de informe por el Comité Superior de Precios de Contratos del Estado”. Además, también establece que “salvo en los contratos de suministro de energía, cuando proceda, la revisión periódica y predeterminada de precios en los contratos del sector público tendrá lugar en los términos establecidos en este capítulo, cuando el contrato se hubiese ejecutado, en el menos, en el 20 por ciento de su importe y hubiese transcurrido un año desde su formalización”.

Por su parte, el artículo 9 del RD 55/2017, relativo a la revisión periódica y predeterminada de precios en los contratos del sector público diferentes de los contratos de obras y de los contratos de suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las administraciones públicas, fija el contenido que tiene que tener la memoria que acompañe el expediente de contratación, así como las previsiones respecto de la revisión de precios que se tienen que especificar en los pliegos, y establece que la revisión no puede tener lugar transcurrido el período de recuperación de la inversión del contrato.

Asimismo, de acuerdo con el apartado 7 de este artículo 9, para los contratos con un precio igual o superior a cinco millones de euros, el órgano de contratación tiene que incluir en el expediente de contratación un informe preceptivo valorativo de la estructura de costes emitido, en el ámbito de Cataluña, por el Comité de Precios de Contratos de Cataluña, y que a estos efectos el órgano de contratación ha de: a) Solicitar a cinco operadores económicos del sector la remisión de su estructura de costes; b) Elaborar una propuesta de estructura de costes de la actividad utilizando, siempre que sea posible, la información de las respuestas que reciba de los operadores económicos; c) Someter su propuesta de estructura de costes a un trámite de información pública por un plazo de 20 días; y d) Remitir su propuesta de estructura de costes a este Comité de Precios de Contratos de Cataluña.

2. El Ayuntamiento de Figueres envió en la Secretaría Técnica de la Junta Consultiva de Contratación Pública la solicitud de informe preceptivo valorativo de la estructura de costes relativa al *contrato del servicio de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos y gestión del punto limpio municipal* (de ahora en adelante, el Contrato), junto con la documentación siguiente:

- Pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y pliego de prescripciones técnicas del Contrato (PPT).
- Respuestas de los operadores económicos del sector consultados.
- Informe-memoria justificativa de la necesidad e idoneidad del Contrato.
- Informe de los Servicios Económicos y Generales del Ayuntamiento, firmado el 30/01/2024, en relación a la aprobación de la estructura de costes del contrato y someterla al trámite de información pública.
- Certificado de la Secretaria del Ayuntamiento en lo referente a los acuerdos del Pleno del Ayuntamiento, adoptados en la sesión del 1/02/2024, respecto de la aprobación de la estructura de costes del Contrato y someterla al trámite de información pública.
- Publicación en el Boletín Oficial de la Provincia de Gerona (BOPG) nº 26, de 06/02/2024, del anuncio de información pública de la estructura de costes del Contrato.
- Estudio técnico y económico para la valoración de los nuevos servicios de recogida de residuos y gestión del punto limpio municipal en Figueres, con fecha de 09/05/2024, elaborado por una consultora externa, donde figura el cálculo del periodo de recuperación de la inversión.
- Informe de los Servicios Económicos y Generales del Ayuntamiento, firmado el 17/05/2024, en lo referente a la no presentación de alegaciones al trámite de información pública de la estructura de costes del Contrato.
- Informe jurídico de la jefa del Servicio de Contratación del Ayuntamiento, firmado el 24/05/2024, en lo referente a la petición del informe preceptivo valorativo de la estructura de costes y la fórmula de revisión de precios del Contrato.
- Archivo en formato Excel donde figura el cálculo del presupuesto del servicio y el período de recuperación de la inversión.

3. Las propuestas de estructura de costes del Contrato sometidas al trámite de información pública según el anuncio publicado en el BOPG núm. 26, de 06/02/2024, y de las cuales se solicita informe son las siguientes:

LOT 1. SERVEI RECOLLIDA RESIDUS SÒLIDS URBANS		
CONCEPTES	Imports	%
COSTOS DE PERSONAL		
Despeses de personal	2.124.721,19	50,95
COSTOS DE FUNCIONAMENT		
Combustibles	354.644,13	8,50
Manteniment	366.492,72	8,79
ALTRES DESPESES OPERATIVES I DE GESTIÓ		
Informàtica i gestió d'informació	5.208,36	0,13
Lloguers d'instal·lacions, subministres, manteniment i altres despeses d'instal·lacions, assegurances d'equipament	98.127,20	2,35
PAGAMENT ANUAL D'INVERSIONS		
Amortització i finançament d'Inversions	686.807,03	16,47
SUMA abans d'IVA	3.636.000,63	87,19
Despeses generals i benefici industrial	490.860,09	11,77
Informació usuaris, altres serveis externs i altres despeses de tercers	43.182,57	1,04
TOTAL	4.170.043,29	100

LOT 2. GESTIÓ DE LA DEIXALLERIA		
CONCEPTES	Imports	%
COSTOS DE PERSONAL		
Despeses de personal	356.827,08	62,66
COSTOS DE FUNCIONAMENT		
Combustibles	34.013,57	5,97
Manteniment	37.559,06	6,59
ALTRES DESPESES OPERATIVES I DE GESTIÓ		
Informàtica i gestió d'informació	539,64	0,09
Lloguers d'instal·lacions, subministres, manteniment i altres despeses d'instal·lacions, assegurances d'equipament	11.737,20	2,06
PAGAMENT ANUAL D'INVERSIONS		
Amortització i finançament d'Inversions	55.087,16	9,68
SUMA abans d'IVA	495.763,71	87,05
Despeses generals i benefici industrial	66.928,10	11,75
Informació usuaris, altres serveis externs i altres despeses de tercers	6.817,43	1,20
TOTAL	569.509,24	100

CONSIDERACIONES

1. Competencia del Comité de Precios de Contratos de Cataluña

De acuerdo con el artículo 17 del Decreto 118/2023, de 27 de junio, por el cual se establece la composición y el régimen jurídico de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña, corresponde al Comité de Precios de Contratos de Cataluña informar sobre la estructura de costes de los contratos del sector público diferentes de los contratos de obras y de los contratos de suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las administraciones públicas sometidos a revisión periódica y predeterminada de precios, siempre que el precio del contrato sea igual o superior a cinco millones de euros.

2. Observaciones preliminares

El Contrato se divide en dos lotes:

- Lote nº 1: Servicio de recogida y transporte hasta la planta de tratamiento de todos los residuos sólidos urbanos de tipología domiciliaria. Valor estimado del contrato (VEC) = 40.032.415,68 €.
- Lote nº 2: Servicio de gestión y mantenimiento del punto limpio municipal fijo y móvil. VEC = 5.467.288,70 €.

El órgano de contratación ha elaborado las propuestas de estructuras de costes diferenciadas de los dos lotes, los cuales cumplen los requisitos establecidos en el artículo 9.7 del RD 55/2017 para la emisión del presente informe.

3. Requisitos procedimentales

El órgano de contratación ha llevado a cabo, de conformidad con el artículo 9.7 del RD 55/2017, los trámites siguientes:

- a) Solicitud en cinco operadores económicos del sector de su estructura de costes.
- b) Elaboración de una propuesta de estructura de costes.
- c) Trámite de información pública de la propuesta de estructura de costes por un plazo de 20 días.
- d) Remisión de la propuesta de estructura de costes en el órgano competente para emitir el informe valorativo.

Con respecto al trámite indicado a la letra a), el órgano de contratación señala haber enviado las solicitudes de las estructuras de costes a seis operadores económicos del sector, recibiendo respuesta de cinco.

4. Circunstancias que tienen que concurrir para que sea procedente la revisión de precios y el informe preceptivo del Comité de Precios

El expediente de contratación de los contratos con un precio igual o superior a 5 millones de euros tiene que incluir el informe preceptivo valorativo de la estructura de costes emitido por el Comité de Precios cuando sea procedente la revisión periódica y predeterminada por concurrir las dos circunstancias siguientes:

- a) Que el período de recuperación de la inversión del contrato sea igual o superior a cinco años, justificado de conformidad con el criterio que establece el artículo 10 del RD 55/2017.
- b) Que esté previsto así en los pliegos, que tienen que detallar la fórmula de revisión.

La revisión de precios está prevista en los pliegos del Contrato, que detallan la fórmula de revisión. El Ayuntamiento ha considerado un plazo de duración del contrato de 8 años.

De acuerdo con la documentación enviada, se observa que el cálculo de los flujos de caja se ha llevado a cabo considerando la actualización de los valores monetarios, cosa que contradice el artículo 10.2 del RD 55/2017, que dispone que la estimación de los flujos de caja se tiene que hacer sin considerar ninguna actualización de los valores monetarios que componen FC_t (flujo de caja esperado del año t). Haría falta, pues, revisar este cálculo por su posible incidencia en el período de recuperación de la inversión.

El Ayuntamiento considera amortizados todos los bienes de inversión al final de la duración del contrato -8º año- con un valor residual 0. En este sentido, hay que recordar que, tal como establece el artículo 10 del RD 55/2017, para determinar el valor residual se tienen que analizar las características de los elementos patrimoniales, como su vida útil, usos alternativos, movilidad y divisibilidad.

5. Estructura de costes propuesta

Este informe tiene por objeto valorar la trazabilidad de la información y la consistencia económica del modelo para obtener la estructura de costes. Sin embargo, no es objeto la validación de los valores económicos utilizados, en la medida en que comportaría formular consulta a expertos independientes con conocimientos especializados en cuanto a la actividad objeto del contrato.

Las estructuras de costes objeto de este informe se basan en el estudio económico del propio órgano de contratación. A la hora de comparar estas estructuras de costes con las de los operadores económicos consultados, el Ayuntamiento ha descartado una para no ser homogénea con el resto de respuestas, al no tener en cuenta los gastos generales y el beneficio industrial. Teniendo en cuenta este hecho y comparando la estructura de costes del lote 1 respecto de la media de los operadores, se observa que los porcentajes de los diferentes componentes son similares excepto el correspondiente a “gastos de personal” que es un 7,70% menor que la media. Esta diferencia se debe sobre todo a la estructura de costes informada por uno de los operadores económicos donde los “gastos de personal” tienen un peso del 72,48%, muy alejada del peso asignado a este componente en el resto

de estructuras de costes (56%, 51,1% y 55%). Con respecto al lote 2 no se observan diferencias significativas entre las estructuras presentadas por los operadores económicos y la del Ayuntamiento.

Existe una trazabilidad correcta entre el cálculo de los costes aportado por el Ayuntamiento y los importes asignados en los diferentes componentes de la estructura de costes propuesta.

6. Fórmula de revisión de precios y su conexión con la estructura de costes

La revisión tiene que estar prevista en los pliegos, los cuales tienen que detallar la fórmula de revisión a aplicar, y tienen que 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, previstos en el artículo 7 del RD 55/2017.

El pliego de cláusulas administrativas particulares describe una fórmula de revisión que aplica los pesos relativos de los componentes del coste conforme las estructuras de costes propuestas. Se distinguen como componentes revisables los siguientes: "Gastos de personal", "Combustibles", "Mantenimiento" y "Alquileres de instalaciones, suministros, mantenimiento y otros gastos de instalaciones, seguros de equipamiento."

La fórmula de revisión propuesta es la siguiente:

$$P_i = P_t \times K_i$$

on:

$$K_i = Ax \left(1 + \frac{F_t}{100} \right) + Bx \left(1 + \frac{Ig_t}{100} \right) + Cx \left(1 + \frac{M_t}{100} \right) + Dx \left(1 + \frac{Al_t}{100} \right) + F$$

P_i correspon al Preu de l'any i

P_t correspon al Preu de l'any t on t és l'any anterior a l'any i

LOT 1

- A** Component de “Cost de personal” **(0,5095)**
- B** Component de cost de “Combustibles i altres fonts d’energia” **(0,0850)**
- C** Component de cost de “Manteniment de l’equipament, inclòs l’equipament comú” **(0,0879)**
- D** Component de cost de “Lloguers d’instal·lacions i d’altres despeses lligades a les instal·lacions com són taxes, assegurances i el manteniment de les instal·lacions” **(0,0235)**
- F** Resta de components de cost segons la estructura de costos del contracte **(0,2941)**

LOT 2

- A** Component de “Cost de personal” **(0,6266)**
- B** Component de cost de “Combustibles i altres fonts d’energia” **(0,0597)**
- C** Component de cost de “Manteniment de l’equipament, inclòs l’equipament comú” **(0,0659)**
- D** Component de cost de “Lloguers d’instal·lacions i d’altres despeses lligades a les instal·lacions com són taxes, assegurances i el manteniment de les instal·lacions” **(0,0206)**
- F** Resta de components de cost segons la estructura de costos del contracte **(0,2272)**

Al término de la fórmula de revisión de precios correspondiente al componente de “gastos de personal” se ha tomado como referencia de revisión la variación experimentada por la retribución media del personal al servicio del sector público, conforme a las leyes de presupuestos generales del Estado. Respecto de esta referencia hace falta tener en cuenta, sin embargo, que el artículo 5 del RD 55/2017 dispone que cuando se traslade al valor revisado los costes de la mano de obra, el incremento transferible de éstos no puede ser superior al incremento experimentado por la retribución del personal al servicio del sector público. Sin embargo, esta limitación no implica que el índice de revisión de referencia tenga que ser la variación experimentada por la retribución del personal al servicio del sector público, en vez de la variación de los costes salariales según el convenio colectivo aplicable, que constituye un índice más ajustado a la evolución del coste y puede significar una revisión inferior, siempre que el PCAP incluya este límite establecido en el artículo 5 del RD 55/2017. El órgano de contratación ha aplicado a este componente del polinomio (F_i) un factor de limitación de la translación de la variación de este coste de un porcentaje correspondiente al 80%, en base al artículo 7.8 del RD 55/2017, justificándolo por la actualización prevista de este gasto al inicio del contrato. Habría que reconsiderar la introducción de este factor limitativo en este componente del coste con el fin de no afectar al mismo equilibrio económico del contrato, teniendo en cuenta la importancia del peso de este componente dentro de la estructura de costes y que la introducción de estos mecanismos en la fórmula de revisión tienen como finalidad incentivar el comportamiento eficiente en la ejecución del contrato.

Al término de la fórmula de revisión correspondiente en “combustibles” se le aplica el índice de combustibles líquidos publicada por el Instituto Nacional de Estadística (serie IPC206741. Base 2016). El órgano de contratación incorpora un factor de limitación al índice del 90%, en este sentido hay que señalar que el artículo 7.7 del RD 55/2017, cuando describe como mecanismo de incentivació de eficiencia la limitación de la translación de la variación de un determinado componente del coste, se refiere a un porcentaje máximo que aplica sobre la variación de este coste, no sobre el índice, cosa que puede dar resultados diferentes.

Al término correspondiente a “mantenimiento” se le aplica el índice de mantenimiento y reparación de vehículos personales publicado por el Instituto Nacional de Estadística (serie IPC206713. Base 2016). Habría que cuestionar, en primer lugar, la idoneidad de este índice teniendo en cuenta el tipo de vehículos y maquinaria utilizados en el Contrato, también hay que mencionar que este componente de la fórmula incluye, a más del mantenimiento de la flota de vehículos y maquinaria, otros conceptos como el mantenimiento de los contenedores, los cuales no serían susceptibles de revisar con este índice y que por su significación tampoco podrían considerarse como revisables. El órgano de contratación aplica a este término, de manera análoga a cómo se ha expresado en el párrafo anterior, un factor de limitación al índice de revisión del 90%.

Al término correspondiente a “alquileres de instalaciones, suministros, mantenimiento y otros gastos de instalaciones, seguros de equipamiento” se le aplica el índice de alquiler de garaje y otros alquileres publicado por el Instituto Nacional de Estadística (serie IPC207314. Base 2016). Este componente está integrado por costes correspondientes a una diversidad de conceptos, agregar estos costes -algunos de los cuales no pueden ser considerados revisables- a un solo componente genérico implica el no cumplimiento de lo que establece el artículo 7 del RD 55/2017, al ser por separado componentes heterogéneos y ajenos entre ellos, no existiendo un índice específico que refleje de manera precisa su evolución conjunta.

El PCAP recoge la previsión del artículo 103.4 de la LCSP en lo referente a la operativa de la revisión de precios a cada fecha que será siempre respecto de la fecha de formalización del contrato, en caso de que la formalización del contrato se produzca dentro del plazo de 3 meses desde el plazo de finalización de presentación de ofertas, o respecto de la fecha en que finalice este plazo de 3 meses si la formalización se produce más tarde. Sin embargo, cuando se explicita la operativa de la fórmula de revisión por cada fecha en el PCAP se toma como referencia el año anterior y no el momento de formalización del contrato.

Hace falta hacer mención, también, que cuando se utilizan índices de precios la revisión del componente correspondiente viene determinada por la relación entre el índice del momento de la revisión respecto del índice a origen. Este hecho no está suficientemente explicitado en la fórmula de revisión propuesta, ni en el redactado explicativo.

Finalmente, hacer constar el error material en el redactado del 1.º párrafo del apartado R del cuadro de características del PCAP, en lo referente a la revisión de precios, en el cual, a pesar de señalar la posibilidad de la revisión de precios, se indica que no procede la revisión de precios del contrato.

CONCLUSIÓN

De acuerdo con lo que se ha expuesto y a la vista de la documentación aportada, si bien la estructura de costes del contrato del servicio de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos y gestión del punto limpio del Ayuntamiento de Figueres, se adecua y responde a los requerimientos procedimentales establecidos en el RD 55/2017, vistos los antecedentes y las consideraciones de este informe, hay que efectuar las observaciones siguientes:

1. Hay que revisar el cálculo del período de recuperación de la inversión, de acuerdo con lo que se ha mencionado en la consideración 4, atendiendo las prescripciones del artículo 10 del RD 55/2017, para verificar si tiene alguna incidencia en la duración del contrato y la revisión de precios.
2. De acuerdo con lo que se ha mencionado en la consideración 6 se recomienda utilizar como índice de referencia, para la revisión de los costes correspondientes a la mano de obra, la evolución de los costes salariales según el convenio colectivo aplicable, con el límite que impone el artículo 5 del RD 55/2017.
3. Se recomienda revisar la fórmula de revisión de precios de acuerdo con las observaciones efectuadas en la consideración 6, teniendo en cuenta lo que se ha mencionado con respecto a los conceptos que integran cada uno de sus componentes, los índices de revisión y los factores de limitación de la revisión utilizados.
4. Tal como se ha señalado en la consideración 6, hace falta que la fórmula de revisión se ajuste a la operativa establecida en el artículo 103 de la LCSP, tanto con respecto a los precios que aplica como a los índices utilizados.

Adicionalmente, se recuerda al órgano de contratación la obligación de comunicar a este Comité de Precios, a efectos informativos, la estructura de costes que incluya el pliego de la licitación correspondiente, de conformidad con lo que dispone el mismo artículo 9 del RD 55/2017.

Barcelona, 26 de junio de 2024

[Este informe es una traducción automática de la versión catalana aprobada].