

Informe EC 5/2022, de 14 de noviembre de 2022, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Asunto: Estructura de costes propuesta para el contrato del servicio de recogida de residuos domésticos y comerciales en la Comarca del Jiloca.

I. ANTECEDENTES

La Presidenta de la Comarca del Jiloca, con fecha 29 de septiembre de 2022 y de conformidad con lo previsto en el apartado 7 del artículo 9 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, ha solicitado a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón un informe preceptivo respecto de la estructura de costes y fórmula de revisión de precios aplicable al contrato del servicio de recogida de residuos domésticos y comerciales, que se pretende licitar.

Junto con la solicitud, el Presidente acompaña la siguiente documentación:

- Anuncio publicado en el B.O.P. de Teruel nº 130 de 8 de julio de 2022, correspondiente a la exposición pública del acuerdo adoptado por el Consejo Comarcal del Jiloca de fecha 22 de junio de 2022, por el que, entre otras cuestiones, se acuerda dar conformidad a la propuesta de estructura de costes y fórmulas de revisión de precios del contrato de servicios de recogida de residuos de la Comarca del Jiloca, por plazo de veinte días, durante los cuales los interesados pudieron presentar alegaciones.

En el mismo anuncio consta también el acuerdo adoptado por el Consejo Comarcal para remitir a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa

de la Comunidad Autónoma de Aragón la propuesta de estructura de costes y fórmulas de revisión de precios del contrato

- Certificado del Secretario Interventor de la Comarca del Jiloca en el que acredita que ningún interesado presentó alegaciones.
- Pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y pliego de prescripciones técnicas (PPT) que rigen el contrato.
- Informe en el que se determina la fórmula que regirá la revisión de precios del contrato de recogida de residuos domésticos y comerciales en la Comarca del Jiloca.
- Oficios, de 12 de mayo de 2022, en los que se solicita a seis operadores económicos la remisión de su estructura de costes, a efectos de establecer la correspondiente fórmula de revisión de precios en los pliegos que regirán la futura licitación.
- Estructura de costes presentadas por las empresas
 - o Grupo RAGA, S.A.
 - o FCC MEDIO AMBIENTE, S.A.U.,
 - o Servicios Urbanos de Limpieza y Acondicionamiento, S.L
 - o Urbaser, S.A.

Además, tras efectuar un requerimiento solicitando el estudio económico elaborado para el contrato, se recibió una memoria económica en la que no consta firma.

A la vista de la documentación aportada, el Pleno de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en sesión celebrada el 14 de noviembre de 2022, acuerda informar lo siguiente:

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I. Competencia de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón y legitimación para solicitar informe.

El presente informe preceptivo se emite como consecuencia de la competencia que ostenta la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, determinada expresamente por el reglamento de desarrollo de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, aprobado mediante el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, el cual, en su artículo 9 establece lo siguiente:

«Artículo 9.- 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

...

*7. Para los contratos con un precio igual o superior a cinco millones de euros, el órgano de contratación incluirá en el expediente de contratación un **informe preceptivo** valorativo de la estructura de costes, emitido por el Comité Superior de Precios de Contratos del Estado.*

.../...

*En el caso de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, así como de los organismos y entidades de ellas dependientes, **este informe podrá ser recabado del órgano autonómico consultivo en materia de contratación pública**, si existiera. En caso contrario, deberá ser recabado del Comité Superior de Precios de Contratos del Estado.»*

De la documentación aportada por la Comarca se deduce de forma cierta que el precio del contrato es superior a 5.000.000 euros, ya que en el pliego de cláusulas administrativas particulares se determina que el presupuesto de licitación es de 6.603.407,74 euros, siendo el valor estimado 6.112.808,45 euros.

La petición del informe ha sido formulada por órgano legitimado, el Consejo Comarcal de la Comarca del Jiloca, a través de su Presidenta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 g) del Reglamento de organización y funcionamiento de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto 81/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón.

II. Régimen jurídico aplicable a la propuesta de estructura de costes.

El Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero (en adelante RD 55/2017), desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de Desindexación de la Economía Española (en adelante Ley 2/2015). Tanto la Ley, como su norma de desarrollo, se aprobaron con el objetivo principal de establecer una nueva disciplina no indexadora en el ámbito de la contratación pública. No obstante, ambas normas consideran que resulta indispensable que el precio de algunos contratos se modifique en atención a la evolución del coste de las materias primas y de otros factores, por lo que, en esos casos excepcionales determinados en la norma, si el órgano de contratación considera que la revisión de precios es indispensable para la correcta ejecución del contrato, se permite aprobar un régimen de revisión periódica, siempre que la evolución de los costes lo requiera y que se vincule a la evolución de los índices que estén directamente relacionados con la actividad que se ejecuta.

En el mismo sentido, el artículo 103 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) establece que, en los supuestos en los que proceda, el órgano de contratación podrá

establecer el derecho a revisión periódica y predeterminada de precios y fijará la fórmula de revisión que deba aplicarse, atendiendo a la naturaleza de cada contrato y la estructura y evolución de los costes de las prestaciones.

III. Análisis de la documentación presentada.

La Comunicación 1/2017, de 2 de noviembre, de esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, resume los requisitos que exige el RD 55/2017 para realizar la revisión de precios en estos contratos públicos, así como el alcance del informe que corresponde elaborar a esta Junta Consultiva en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Conforme a dicha comunicación, este informe preceptivo tiene por objeto el análisis y verificación de los siguientes seis extremos:

- «I. La comprobación de la concurrencia de los requisitos exigibles para que proceda la revisión de precios.*
- II. El análisis del período de recuperación de la inversión.*
- III. El examen del trámite de consulta de estructura de costes a operadores económicos.*
- IV. El análisis de la propuesta de estructura de costes asociados directamente a la ejecución del contrato, elaborada por el órgano de contratación.*
- V. El análisis de la fórmula de revisión propuesta.*
- VI. La consideración de parámetros que incentiven la eficiencia del contratista.»*

A continuación, se analizan los extremos relacionados.

I) y II) Comprobación de la concurrencia de los requisitos exigibles para que proceda la revisión de precios, y análisis del período de recuperación de la inversión.

El artículo 4 de la Ley 2/2015 indica que el régimen de revisión de precios periódica y predeterminada tiene carácter excepcional y sólo se puede aprobar cuando la naturaleza recurrente de los cambios en los costes de la actividad así lo requiera. En este punto hay que manifestar que en la documentación presentada no se argumenta la naturaleza recurrente de los cambios en los costes que se pretenden revisar.

Además, al tratarse de un contrato de servicios, el artículo 10 del RD 55/2017 establece que, para que corresponda revisión de precios periódica y predeterminada, el periodo de recuperación de la inversión del contrato debe ser igual o superior a cinco años. El concepto de periodo de recuperación de la inversión viene definido en ese mismo artículo y puede entenderse como aquel en el que previsiblemente el contratista pueda recuperar las inversiones realizadas para la correcta ejecución del contrato permitiéndole, además, obtener un beneficio.

El artículo 10 citado establece una fórmula para el cálculo de dicho periodo de recuperación basada en las fórmulas tradicionales mediante la actualización de los flujos de caja esperados, es decir, la actualización de los pagos y cobros derivados de las inversiones y de la propia ejecución del contrato. La concreción del periodo de recuperación mediante la aplicación de dicha fórmula exige que las inversiones estén totalmente desembolsadas. No se incluyen en el cálculo conceptos tales como amortizaciones, ajustes por deterioro de valor, ni variaciones de provisiones.

La norma también define la tasa de descuento que se ha de aplicar para la actualización, determinando que su valor será el promedio de la cotización en el mercado secundario de la deuda del Estado a diez años de los últimos seis meses incrementado en un diferencial de 200 puntos básicos.

En la documentación presentada por la Comarca hay un detalle de la maquinaria y otros elementos que el adjudicatario ha de poner a disposición de la ejecución del contrato, precisando que será una obligación para éste su

adquisición. El importe estimado de la inversión a realizar asciende a 1.153.210,48 euros. Sobre este punto se ha de indicar que no hay ninguna explicación sobre los parámetros utilizados para estimar el precio de las inversiones que asegure que se trata de un precio de mercado

La tasa de descuento utilizada para la actualización de los flujos de caja estimados es el 2,93%, obtenida como la media de seis meses (noviembre 2021 hasta abril 2022) de los tipos marginales del mercado de bonos y obligaciones de Estado a 10 años. Aplicando dicha tasa, el periodo de recuperación de la inversión se calcula en 5,48 años, si bien la duración del contrato se extiende hasta 8 años.

De este modo, se concluye que el contrato cumple con el requisito necesario para poder realizar una revisión de precios periódica y predeterminada previsto en el artículo 10.1 del RD 55/2017. No obstante, se recuerda que, de conformidad con lo establecido en el artículo 9, apartado 5, del Real Decreto 55/2017, la revisión no podrá tener lugar transcurrido el período de recuperación de la inversión del contrato.

III) Trámite de consulta de estructura de costes a operadores económicos del sector.

El artículo 9.7 del RDDEE establece que el órgano de contratación deberá elaborar una propuesta de estructura de costes de la actividad, previa solicitud a cinco operadores económicos del sector de su estructura de costes.

En este caso el órgano de contratación indica haber solicitado a seis operadores relevantes del sector su estructura de costes para un servicio de recogida de residuos similar al objeto del presente expediente de licitación. Según consta en la documentación recibida, cursó petición a las siguientes empresas:

- FCC MEDIO AMBIENTE, S.A.U.

- ASCAN SERVICIOS URBANOS
- GRUPO RAGA, S.A.
- SERVICIOS URBANOS DE LIMPIEZA Y ACONDICIONAMIENTO, S.L.
- FOMENTO DE BENICASSIM, S.A.
- URBASER

En el escrito se recogen los conceptos de costes más significativos con el fin de recibir las estructuras de manera homogénea. Así, los costes se agrupan en:

- Mano de obra.
- Carburantes, lubricantes.
- Mantenimiento y reparaciones.
- Amortización, financiación y otros costes no significativos.

En el escrito de petición de datos, la Presidenta de la Comarca no proporciona información sobre algunos aspectos del contrato que influyen en la estructura de los costes necesarios para su ejecución: por ejemplo, el importe de las inversiones que se exigirán al adjudicatario, el número de contenedores actuales, el detalle de los vehículos a adquirir o los trabajadores a subrogar, información contenida en el PPT.

De los operadores requeridos, se recibieron cuatro respuestas que constan en la documentación, todas ellas con estructuras de costes homogéneas al haber sido elaboradas con el detalle de epígrafes propuesto en el oficio de solicitud.

Al analizar los datos se observa que, con carácter general, los valores presentados por cada una de las empresas presentan diferencias relevantes, siendo la partida que ofrece una mayor desviación la de los costes de personal, en la que llega a producirse una diferencia de 19 puntos porcentuales entre la empresa que presenta el porcentaje más alto y la que presenta el más reducido.

En el siguiente cuadro se reseña el detalle de los porcentajes medios (media aritmética) de los manifestados por las cuatro empresas:

		Media
A	MANO DE OBRA	56,50
B	CARBURANTES Y LUBRICANTES	14,90
C	MANTENIMIENTO Y REPARACIONES	11,25
D	AMORTIZACIÓN, FINANCIACIÓN Y OTROS COSTES NO SIGNIFICATIVOS	17,35
		100,00

IV) Análisis de la estructura de costes propuesta por el órgano de contratación

En el expediente recibido no hay ningún documento en el que se presente, de manera específica, la estructura de costes del contrato.

No obstante, en un documento denominado “memoria explotación” hay un detalle numérico del dimensionado de personal necesario para la ejecución del contrato, así como el detalle de las inversiones que el adjudicatario ha de realizar, que sirven de soporte para la determinación del presupuesto base de licitación.

A partir de los datos que constan en un cuadro en el que se desglosa el presupuesto anual de licitación por partidas, se ha elaborado la estructura de costes del contrato (se advierte una pequeña diferencia respecto de la cifra total de costes presentada en la memoria debido a un error insignificante detectado en la suma):

	Importe	% sobre PBL	% s/ total costes
COSTES DE PERSONAL	220.723,79	34,67	37,79
COSTES DE AMORTIZACIÓN	144.151,31	22,64	24,68
COSTES DE EXPLOTACIÓN	189.237,22		
<i>Combustible y lubricantes</i>	137.277,22	21,56	23,50
<i>Neumáticos</i>	19.500,00	3,06	3,34
<i>Mantenimiento</i>	25.950,00	4,08	4,44
<i>Seguros e impuestos</i>	6.510,00	1,02	1,11
GASTOS DE INSTALACIONES	29.980,00	4,71	5,13
TOTAL COSTES DIRECTOS	584.092,32		100,00
GG y Bº industrial	52.568,31	8,26	
PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN (ANTES IVA)	636.660,63	100,00	

Hay que señalar que, excepto lo que se refiere al personal y al coste de amortización, no hay ninguna explicación sobre los criterios que se han tenido en cuenta para cuantificar cada uno de los costes por epígrafe que aparece en el presupuesto base de licitación: carburantes, mantenimientos, así como otro tipo de gastos necesarios para la correcta ejecución del contrato: seguros, alquileres, impuestos, etc....

La estructura de costes, así calculada, se ha comparado con la media de las propuestas presentadas por las cuatro operadoras, ofreciendo el siguiente resultado:

	IMPORTE	ESTRUCTURA CONTRATO	Media	Diferencia
MANO DE OBRA	220.723,79	37,79	56,50	-18,71
CARBURANTES Y LUBRICANTES	137.277,22	23,50	14,90	8,60
MANTENIMIENTO Y REPARACIONES	45.450,00	7,78	11,25	-3,47
AMORTIZACIÓN, FINANCIACIÓN Y OTROS	180.641,31	30,93	17,35	13,58
COSTES NO SIGNIFICATIVOS				
	584.092,32	100,00	100,00	

Es evidente que se produce diferencia en todos los conceptos entre la media de las propuestas de las empresas y la estructura utilizada por la Comarca para el cálculo del presupuesto de licitación, pero se observa

claramente que la mayor dispersión se concentra en el epígrafe de la mano de obra y en el de amortización, financiación y otros costes no significativos.

En cuanto a la **mano de obra**, el porcentaje de esa partida en relación con el total de costes es bastante inferior a los propuestos por las empresas. En la memoria hay una relación del personal requerido para cada servicio, indicando porcentajes de dedicación, jornadas año y coste jornada, por lo que, a menos que algún cálculo esté mal efectuado o que el dimensionado sea escaso (cuestión que esta Junta Consultiva no ha de entrar a enjuiciar), parece justificado el peso del coste que se asigna a esta partida.

La partida correspondiente a la **amortización, financiación y otros costes** también es significativa, lógico si se tiene en cuenta que será necesario un importante esfuerzo inversor. El importe de la amortización se ha calculado aplicando un sistema de cuotas lineales, para un período de 8 años, con valor residual 0, teniendo en cuenta que todas las inversiones (vehículos y contenedores, fundamentalmente) pasarán a ser propiedad de la Comarca a la finalización del contrato. No se ha incluido coste de financiación.

Del resto de conceptos, como ya se ha apuntado previamente, no hay ningún tipo de justificación. En este sentido, los costes a incorporar para la determinación de la fórmula de revisión de precios, cumpliendo con los requerimientos de 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, deben de justificarse de manera individualizada. Por lo tanto, y como conclusión, la estructura de costes del contrato presenta diferencias significativas con las estructuras presentadas por otros operadores de mercado, sin que se pueda considerar justificada.

V) Análisis de la fórmula de revisión propuesta.

Una vez que se ha determinado la estructura de los costes del contrato, procedería determinar qué costes serán revisables. En ese sentido, el artículo

4 de la Ley indica que, excepcionalmente, se podrá aprobar un régimen de revisión periódica de los precios cuando la naturaleza recurrente de los cambios en los costes de la actividad así lo requiera. Además, el artículo 7 del RD 55/2017 establece los requisitos que han de cumplir los costes objeto de revisión:

- deben ser costes directos o asociados a la actividad objeto del contrato y, además, indispensables para su ejecución. Se considera que un coste es indispensable cuando la actividad no pueda realizarse de manera correcta y conforme a las obligaciones asumidas por el contratista sin incurrir en dicho coste;
- deben ser costes significativos, lo que significa que debe representar, al menos, el 1 por 100 de valor íntegro de la actividad;
- no se pueden incluir costes financieros, amortizaciones, los gastos generales o de estructura ni el beneficio industrial;
- por último, únicamente podrán incluirse las variaciones de costes que no estén sometidas al control del operador económico, entendiéndose que las variaciones de costes están sometidas al control del operador cuando hubiesen podido ser eludidas a través de prácticas tales como el cambio del suministrador.

La Comarca propone la revisión anual aplicando sobre el precio de ejecución material del contrato un coeficiente K_t determinado mediante la siguiente fórmula:

$$K_t = A * (M_t/M_0) + B * (C_t/C_0) + C * (R_t/R_0) + D$$

Dónde:

K_t : Coeficiente en el momento de la revisión/coeficiente en el momento de formalización del contrato.

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

(Mt/M0): Porcentaje global de variación pactada en el Convenio Colectivo aplicable u otro pacto de aplicación, salvo que ésta sea superior a la marcada en el Real Decreto de Desindexación, en cuyo caso se aplicará el previsto reglamentariamente, entre el momento de la revisión y el de formalización del contrato.

B: Peso del coste de los carburantes/lubricantes, expresado en tanto por uno.

(Ct/C0): Variación del precio medio del gasóleo de automoción publicado por el MINETUR (IDAE), entre el momento de la revisión y la formalización del contrato.

C: Peso del coste de mantenimiento y reparaciones, expresado en tanto por uno.

(Rt/R0): Porcentaje de variación de los precios de la división 33 (reparación e instalación de maquinarias y equipos) del Índice de Precios Industriales Nacional publicado por el INE, entre el momento de la revisión y la formalización del contrato.

D: Peso de la amortización / financiación y otros costes no significativos, no revisables.

Los valores A, B, C y D utilizados son los siguientes:

A	MANO DE OBRA	56,50
B	CARBURANTES Y LUBRICANTES	14,90
C	MANTENIMIENTO Y REPARACIONES	11,30
D	AMORTIZACIÓN, FINANCIACIÓN Y OTROS COSTES NO SIGNIFICATIVOS	17,30
		100,00

De esta manera, se establece la siguiente fórmula de revisión de precios:

$$Kt = \frac{0,565 * Mt}{Mo} + \frac{0,149 * Ct}{Co} + \frac{0,113 * Rt}{Ro} + 0,173$$

Al respecto, hay que realizar las siguientes observaciones:

- La fórmula propuesta no responde a la estructura de costes con la que se ha calculado el valor estimado del contrato ya que el peso de cada uno de los costes (valores A, B, C y D) responde a la media de los datos presentados por las operadoras del mercado. En este sentido, carece de sentido que los costes se revisen con un porcentaje que no es proporcionado con los costes estimados por la Comarca para la ejecución del contrato. Por poner un ejemplo: de aplicar la fórmula propuesta, un 56,5% del precio se revisará con los índices que reflejan la variación de los costes de personal, cuando se estima que únicamente representa el 37,78 % del precio del contrato.
- El índice aplicable a los costes de personal se define como el *“porcentaje global de variación pactada en el Convenio Colectivo aplicable u otro pacto de aplicación, salvo que ésta sea superior a la marcada en el Real Decreto de Desindexación, en cuyo caso se aplicará el previsto reglamentariamente, entre el momento de la revisión y el de formalización del contrato.”* Conforme a lo dispuesto en el RD 55/2017, el incremento de los costes de mano de obra no podrá ser superior al incremento experimentado por la retribución del personal al servicio del sector público, conforme a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, por lo que se debe reflejar expresamente dicha limitación. Tampoco se determina el convenio colectivo aplicable.

VI) Consideración de parámetros que incentiven la eficiencia de la empresa contratista.

La verificación del cumplimiento del principio de eficiencia y buena gestión empresarial implica que sólo deberían trasladarse a los precios las variaciones de costes que hubiesen sido asumidos por una empresa eficiente y bien gestionada, identificada atendiendo a las mejores prácticas en el sector.

Para ello, el RD 55/2017 dispone, en el apartado octavo del artículo 7, que podrán incluirse componentes en las fórmulas de revisión de precios que incentiven el comportamiento eficiente de los agentes económicos.

Este aspecto no ha sido recogido en la documentación presentada.

III. CONCLUSIÓN

Se informa desfavorablemente la propuesta de estructura de costes presentada por la Comarca del Jiloca y analizada por esta Junta Consultiva al incumplir las exigencias previstas en el 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.

Las cuestiones que se deben revisar son las siguientes:

- En el expediente se ha de argumentar que la naturaleza recurrente de los cambios en los costes de la actividad requiere la revisión de precios periódica y predeterminada.
- La estructura de costes debe incluir la totalidad de los costes que conforman el presupuesto de licitación y guardar relación con la desagregación de costes realizada para el cálculo del valor estimado.
- Se ha de justificar el importe asignado a cada uno de los epígrafes con precisión y transparencia.
- La fórmula de revisión de precios propuesta debe responder a la estructura de costes con la que se ha calculado el valor estimado del contrato, teniendo en cuenta, además, que el incremento de los costes de mano de obra no podrá ser superior al incremento experimentado por la retribución del personal al servicio del sector público conforme a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

- El órgano de contratación no ha previsto componentes en las fórmulas de revisión de precios que incentiven el comportamiento eficiente de los agentes económicos. Si bien su inclusión no es obligatoria, sería más adecuado que se motivara en el expediente esta circunstancia.

Informe EC 5/2022, de 14 de noviembre de 2022, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

**EL PRESIDENTE
P.S., LA PRESIDENTA SUPLENTE
(Orden de 16 de septiembre de 2019, del
Consejero de Hacienda y Administración Pública)
M^a Josefa Aguado Orta**