Informe 17/2024, de 5 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 Torredembarra en relación con el contrato del servicio de recogida y transporte de residuos y la plataforma de control de los servicios en el municipio de Torredembarra.

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 periodo 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, al 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 periodo 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 Torredembarra 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 y la plataforma de control de los servicios en el municipio de Torredembarra* (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.
- Propuesta de estructura de costes para el contrato de servicios de recogida de residuos del municipio, firmado el 15/02/2024, elaborado por una consultora externa, donde figura el estudio de recuperación de la inversión y el estudio económico del Contrato.
- Certificado de la Secretaria accidental del Ayuntamiento, firmado en fecha 01/03/2024, en lo referente a los acuerdos del Pleno del Ayuntamiento, adoptados en la sesión del 22/02/2024, respecto de la aprobación de la estructura de costes del Contrato, la publicación del anuncio correspondiente y la petición del informe preceptivo al Comité de Precios de Cataluña.
- Publicación en el Boletín Oficial de la Provincia de Tarragona (BOPT), de 08/03/2024, del anuncio de información pública de la aprobación por parte del Pleno del Ayuntamiento de la estructura de costes del Contrato.
- Certificado de la Secretaria accidental del Ayuntamiento, firmado el 15/04/2024, en lo referente a la no interposición de alegaciones al trámite de información pública de la estructura de costes del Contrato.
- Informe justificativo del Contrato, firmado el 26/04/2024 por la jefa de la Unidad de Residuos y Limpieza Vial del Ayuntamiento.
- Archivos en formato Excel donde figuran el cálculo del presupuesto del servicio y el periodo de recuperación de la inversión.

3. La propuesta de estructura de costes para el contrato de servicios de recogida de residuos del municipio de Torredembarra sometida al trámite de información pública, según el anuncio publicado en el BOPT de 08/03/2024 y de la cual se solicita informe es la siguiente:

Concepte		Revisable	LOT 1	
			Euros/any	%
Despesa de personal		SI	1.441.685,88	46,6%
Despesa explotació	Combustible i lubricants	SI	229.151,52	7,4%
	Manteniment i reparacions	SI	380.707,31	12,3%
Altres despeses directes	Despesa instal·lacions	NO	75.330,00	2,4%
	Impostos i assegurances	NO	23.851,00	0,8%
	Altres despeses	NO	331.201,29	10,7%
Despesa d'amortització i finançament		NO	609.285,05	19,7%
TOTAL despesa Explotació			3.091.212,05	100,00%

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: Servicios de recogida y transporte de residuos. Valor estimado de contrato (VEC) = 35.172.895,11 €.
- Lote nº 2: Servicios de la plataforma de control de la calidad del servicio. VEC = 73.955,51 €.

El artículo 9.7 del RD 55/2017 determina que 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 por el Comité de Precios. Por lo tanto, el presente informe se circunscribe al lote nº 1, que es para el cual el órgano de contratación ha elaborado la correspondiente estructura de costes, ha solicitado el presente informe y al que hacen referencia las consideraciones y conclusiones que acto seguido se detallan.

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 a 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 al 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 periodo 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, con 2 años de prórroga.

Hay que destacar algunas contradicciones en algunos de los valores utilizados en el cálculo de los costes y del periodo de recuperación de la inversión (p.ej.: coste anual de todos los años = 3.091.212,34 €; gastos generales todos los años = 185.472,74 €) y los que figuran en el PCAP, que distingue los costes correspondientes al 1.º año y el resto que son iguales. Apuntar, también, el error en el valor del total de los costes anuales sin IVA del año 1 que figura a la cláusula 6.ª del PCAP (2.250.241,51 €, cuando tendría que ser 2.520.241,51 €).

El cálculo del periodo de recuperación de la inversión efectuado por el órgano de contratación no se ajusta estrictamente a las prescripciones del artículo 10 del RD 55/2017, sino que es el resultado del *cas-flow* operativo del proyecto, el cual tiene en cuenta las amortizaciones, los fondos de maniobra y el efecto financiero del IVA, tanto en los gastos de explotación como en el importe de la inversión. En este sentido hay que recordar que, tal como se menciona en el mismo preámbulo del RD 55/2017, los flujos de caja a actualizar son los cobros y pagos derivados de las actividades de explotación e inversión. Dado que no suponen ni salidas ni entradas de fondo, no se han de incluir en el cálculo de los flujos de caja mencionados conceptos como amortizaciones, ajustes por deterioro de valor, ni variaciones de provisiones.

El Ayuntamiento considera amortizados todos los bienes de inversión al final de la duración del contrato -8º año- con un valor residual 0. Recordar, tal como establece el artículo 10 del RD 55/2017, y si es el caso, que aunque no se prevea la alienación efectiva en el momento de hacer las proyecciones, se tiene que incluir como cobro procedente de las actividades de inversión el valor residual de los activos, entendido como el importe que se podría recuperar al término del contrato o bien de la vida útil del elemento patrimonial, en caso de que esta finalice con anterioridad, ya sea por su venta al mercado o por otros medios. 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.

La estructura de costes objeto de este informe, según se manifiesta en el documento "Propuesta de estructura de costes", se basa en el estudio económico del propio órgano de contratación, teniendo en cuenta las respuestas de los operadores económicos consultados. Se ha calculado los porcentajes medios de los diferentes elementos del coste de las respuestas de los operadores económicos y se observa algunas diferencias respecto de los valores que figuran en el documento "Propuesta de estructura costes", no siendo especialmente significativas.

Hay que remarcar el menor peso del componente de "Gasto de personal" en la estructura de costes propuesta (46,6%), respecto del valor re-calculado de la media de las respuestas de los operadores económicos consultados (60,81%), así como el mayor peso de los componentes "Mantenimiento y reparaciones" (12,3%) y "Gasto de amortización y financiación" (19,7%) -valor re-calculado de la media: 6,41% y 10,26%, respectivamente-, este hecho lo justifica el órgano de contratación por el mayor esfuerzo en inversión de maquinaria y equipos en este servicio, con el fin de mejorar la eficiencia y eficacia de la prestación.

Existe una trazabilidad genérica correcta entre el cálculo de los costes -a partir del año 2- aportado por el Ayuntamiento y la estructura de costes propuesta. Los componentes de la estructura de costes correspondientes a "mantenimiento y reparaciones" (12,3%) y "gasto instalaciones" (2,4%) en el cálculo de los costes aportado por el Ayuntamiento figuran bajo un único concepto "reparaciones y mantenimientos" (14,7%), que incluye el importe correspondiente a la campaña anual de comunicación y, también, los correspondientes a sistemas de comunicación y vestuario.

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.

En este caso, el PCAP describe una fórmula de revisión que aplica los pesos relativos de los componentes del coste, conforme la estructura de costes propuesta. La fórmula de revisión propuesta es la siguiente:

$$Kt = A \times (1 + I_p / 100) + B \times (I_{gasoil\ t} / I_{gasoil\ t0}) + C \times (RIME_i / RIME_0) + D$$

Se distinguen los componentes del coste revisables "personal" [En = 46,6 %], "combustible y lubricantes" [B = 7,4 %] y "mantenimiento y reparaciones" [C = 12,3 %]), con sus índices de variación. Remarcar que los porcentajes se tienen que trasladar a la fórmula en forma de coeficientes (tantos por u). Señalar, también, que la fórmula de revisión propuesta no ha incorporado ningún factor que module la revisión en función de la eficiencia, al cual se refiere el artículo 7.8 del RD 55/2017.

Con respecto al término correspondiente a "combustible y lubricantes" se ha utilizado como índice de revisión el índice de precios del gasóleo (serie IPCA 2632) publicado por el Instituto Nacional de Estadística (INE), lo cual hace suponer que toda la maquinaria y vehículos tienen como fuente de energía este combustible fósil, en clara contradicción con el PPT, el cual en el apartado 4.4 prescribe que con carácter obligatorio y en aplicación de las directivas 2007/46/CEE y del Real Decreto 750/2010, todos los vehículos auxiliares de nueva adquisición a utilizar en el servicio serán del tipo M 1, N 1 y L y tendrán que ser eléctricos. En este sentido, haría falta segregar esta maquinaria y los vehículos eléctricos en función de las horas de utilización y aplicar el correspondiente índice de revisión (electricidad), siempre que su coste se pueda considerar significativo, atendiendo a los criterios establecidos en el artículo 7 del RD 55/2017.

El término correspondiente a "mantenimiento y reparaciones" de la fórmula de revisión, sometido al índice de revisión (RIME) correspondiente a la división 33 (reparación e instalación de maquinaria y equipos) del índice de precios industriales publicado por el INE, incluye conceptos como el mantenimiento de contenedores, sistema de cierre de contenedores, campaña anual de comunicación, sistemas de comunicación y vestuario, que muchos de ellos no pueden ser considerados revisables. Este hecho contradice el principio de máxima desagregación posible establecido en el artículo 7 del RD 55/2017, al ser por separado componentes heterogéneos y ajenos entre ellos, no existiendo un índice que refleje de manera precisa su evolución conjunta.

Aunque a la fórmula de revisión se señala que los índices de referencia se tomarán con respecto al momento de origen y el momento de efectuar la revisión, en el redactado del PCAP esta operativa no queda suficientemente clara. Hay que recordar que el artículo 103 de la LCSP establece que el pliego de cláusulas administrativas particulares tiene que detallar la fórmula de revisión aplicable, que es invariable durante la vigencia del contrato y determina la revisión de precios en cada fecha con 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 ofrecidas, o con respecto a la fecha en que acabe el plazo mencionado de tres meses, si la formalización se produce con posterioridad.

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 del Ayuntamiento de Torredembarra, 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. Hace falta revisar el cálculo del periodo de recuperación de la inversión, de acuerdo con lo que se ha mencionado en la consideración 4, atendiendo la trazabilidad de los importes utilizados y 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. 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 términos correspondientes a "combustible y lubricantes" y "mantenimiento y reparaciones" y los conceptos que los integran.
3. Tal como se ha señalado en la consideración 6, hace falta que el PCAP explicite la operativa establecida en el artículo 103 de la LCSP con respecto al momento de referencia en la aplicación de las revisiones periódicas de precios.
4. Sería recomendable incluir en la fórmula de revisión de precios algún mecanismo que incentive el comportamiento eficiente, tal como se señala en el artículo 7.8 del RD 55/2017.

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, 5 de junio de 2024.

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