



Informe 2/2021, de 30 de julio, del Comité de Precios de Contratos de la Generalitat de Catalunya, de la estructura de costes propuesta por el Ayuntamiento de la Garriga referente al contrato de servicios de recogida de residuos municipales.

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 los que el período de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años¹.

Por su parte, el artículo 9 de este RD 55/2017, relativo a “Revisión periódica y predeterminada de precios en los contratos del sector público distintos de los contratos de obras y de los contratos de suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas”, dispone que procede la revisión periódica y predeterminada de los precios de estos contratos, una vez transcurridos dos años desde la formalización del contrato y ejecutado al menos el 20 por ciento de su importe, siempre que el período de recuperación de la inversión del contrato sea igual o superior a cinco años y así esté previsto en los pliegos, que detallarán la fórmula de revisión aplicable. Este precepto, además, fija el contenido que debe tener la memoria que acompañe al expediente de contratación, así como las previsiones respecto de la revisión de precios que deben especificarse 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 debe 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 la Generalitat de Catalunya, y que a estos efectos, el órgano de contratación debe: 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 la Generalitat de Catalunya.

¹ Este artículo 103 de la LCSP dispone que “(...) 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 contratos en los que el período de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años (...)”



2. El Ayuntamiento de la Garriga envió a la Secretaria Técnica de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa la solicitud de informe preceptivo valorativo de la estructura de costes para el *Contrato de servicios de recogida de residuos municipales* (en adelante, el Contrato), junto con la siguiente documentación:

- Borrador del pliego de cláusulas administrativas particulares y pliego de prescripciones técnicas.
- Estudio económico por la licitación del servicio de recogida puerta a puerta de los residuos municipales, de febrero de 2021.
- Informe propuesta de estructura de costes y fórmula de revisión de precios, firmado por el Jefe de Servicios Territoriales el 16/03/2021, así como el edicto firmado por la alcaldesa el 16/03/2021.
- Respuestas de los operadores económicos consultados.

Asimismo, previo requerimiento efectuado por la Secretaría Técnica de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, de conformidad con la Instrucción 1/2020, de 29 de mayo, del Comité de Precios de Contratos de la Generalitat de Catalunya sobre la información necesaria para la emisión del informe preceptivo de la estructura de costes de los contratos del sector público de Cataluña, desde el Ayuntamiento se ha aportado la documentación siguiente:

- Archivo EXCEL del cálculo de la estructura de costes.
- Anuncios en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) núm. 8.371, de 23/03/2021, y en el *Butlletí Oficial de la Província de Barcelona* (BOPB) de 23/03/2021 de la propuesta de estructura de costes y la fórmula de revisión de precios.
- Certificado del Secretario del Ayuntamiento, de 18/05/2021, de no presentación de alegaciones al trámite de información pública de la propuesta de estructura de costes.
- Nuevo borrador del pliego de cláusulas administrativas particulares.

3. La propuesta de estructura de costes del servicio objeto del Contrato, publicada en el DOGC núm. 8371 de 23/03/2021 y en el BOPB DE 23/03/2021, es la siguiente:

RECOGIDA DE RESIDUOS	%	€/AÑO
COSTES DE PERSONAL	59,57%	700.457,16€
CONSUMIBLES EN MAQUINARIA	21,00%	246.939,74€
CONSUMIBLES UTILLAJE	3,66%	42.996,58€
CONSUMIBLES INFRAESTRUCTURA	1,53%	18.000,00€
AMORTIZACIÓN MAQUINARIA	10,18%	119.640,16€
AMORTIZACIÓN CAMPAÑA	0,98%	11.538,64€
AMORTIZACIÓN UTILLAJE	2,22%	26.135,92€
AMORTIZACIÓN INFRAESTRUCTURA	0,86%	10.094,26€
SUBTOTAL	100,00%	1.175.802,47€
GASTOS GENERALES	6,00%	70.548,15€
BENEFICIO INDUSTRIAL	6,00%	74.781,04€
SUBTOTAL		1.321.131,66€
IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO (10%)	10,00%	132.113,17€
TOTAL		1.453.244,82€



CONSIDERACIONES

1. Respecto a la competencia del Comité de Precios de Contratos de la Generalitat de Catalunya

De acuerdo con el artículo 15 del Decreto 376/1996, de 2 de diciembre, de reestructuración de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya, son competencia del Comité de Precios de Contratos de la Generalitat de Catalunya las funciones relativas a la revisión de precios de los contratos públicos establecidas por la normativa.

2. En relación a los requisitos procedimentales

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

- 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 para un plazo de 20 días.
- d) Remisión de la propuesta de estructura de costes al órgano competente para emitir el informe valorativo.

Respecto al trámite indicado en la letra a), el órgano de contratación señala haber enviado las solicitudes de las estructuras de costes a cinco operadores económicos del sector, si bien sólo ha obtenido respuesta de tres. En este sentido, se considera que hubiera sido conveniente realizar más consultas, a fin de obtener las cinco respuestas y conseguir una información más completa de los costes del sector, teniendo en cuenta que, tal y como se menciona en el preámbulo del RD 55/2017, esta consulta se lleva a cabo en orden a justificar el cumplimiento del principio de eficiencia y buena gestión empresarial.

3. Respecto a las circunstancias que deben concurrir para que proceda la revisión de precios

De acuerdo con el artículo 9.2 del RD 55/2017 para que sea procedente la revisión periódica y predeterminada de precios, es necesario que concurren acumulativamente las siguientes circunstancias:

- a) Que el período de recuperación de la inversión del contrato sea igual o superior a cinco años, justificado de conformidad con el criterio establecido en el artículo 10 del RD 55/2017.



b) Que así esté previsto en los pliegos, que deben detallar la fórmula de revisión.

En el caso que nos ocupa, la revisión de precios está prevista en los pliegos, que detallan la fórmula de revisión.

En cuanto a la circunstancia señalada en el apartado a), se constata que, en la documentación aportada por el Ayuntamiento, no figura el cálculo del período de recuperación de la inversión, de acuerdo con los parámetros establecidos en el artículo 10 del RD 55/2017, a pesar del requerimiento efectuado. En este sentido, cabe destacar que este parámetro es imprescindible para determinar la procedencia de la revisión de precios. Además, en caso de que proceda la revisión, ésta no puede tener lugar una vez transcurrido el período de recuperación de la inversión del contrato, de conformidad con el artículo 9.5 RD 55/2017. Por este motivo, la información entregada pone en duda el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 10 del RD 55/2017 citado. A pesar de esta circunstancia, el presente informe versa sobre la documentación aportada, siendo imprescindible que el Ayuntamiento dé cumplimiento a lo que determina dicho precepto.

4. En cuanto a la 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 de la validación de los valores económicos empleados, 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 propuesta por el Ayuntamiento de la Garriga está basada en el propio estudio que ha realizado el Ayuntamiento, de acuerdo con sus necesidades concretas, en lo referente a los costes del servicio del Contrato. Comparando esta estructura de costes con la información facilitada por los operadores económicos consultados, destaca que el porcentaje del coste correspondiente al total de "consumibles" (26,19 %) está significativamente por encima de la media de los valores facilitados por los operadores económicos (18,24 %), debido también a la disparidad en ese valor que han facilitado los operadores consultados. Destacan también las diferencias entre algunos elementos del coste facilitadas por los operadores (algunas más del 10%) que hace que sean difícilmente comparables.

Hay que hacer notar la falta de trazabilidad en algún importe del presupuesto del contrato, que figura en el documento del estudio económico y que corresponde a la estructura de costes propuesta, y los valores que figuran en la hoja de cálculo aportada. Concretamente, la diferencia correspondería al valor unitario asignado al "vehículo compactador 10 m³".

Dentro de la estructura de costes no pueden figurar elementos que corresponden a un gasto o inversión inicial y que no tengan una continuidad durante la vida del contrato, ya que estos gastos o inversiones deben ir amortizándose en el transcurso del contrato. En este sentido habría que revisar los conceptos incorporados dentro de los elementos del coste "consumibles infraestructura". Habría que revisar, también, la diferencia en el valor



de los precios unitarios de la partida "clausura enterrada" que figuran en la hoja de cálculo y en el documento del estudio económico.

La estructura de costes propuesta totaliza al 100% todos los elementos del coste que configuran el contrato, contabilizando al margen los gastos generales y el beneficio industrial.

5. En cuanto a la fórmula de revisión de precios y su conexión con la estructura de costes

La estructura de costes es la base para establecer el régimen de revisión de precios, por lo que debe incluir todos los elementos que configuran el coste de la actividad. Después, los que sean revisables, según los criterios establecidos en los artículos 3 y 7.3 del RD 55/2017, deben reflejarse con su ponderación en la fórmula de revisión de precios, entendida como su peso relativo en el valor íntegro de la actividad.

La revisión debe estar prevista en los pliegos, que deben detallar la fórmula de revisión a aplicar y especificar como mínimo:

- a) El desglose de los componentes del 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, los pliegos describen una fórmula de revisión que aplica los pesos relativos de los componentes de coste, conforme la estructura de costes propuesta, descrita en el punto 3 de los antecedentes de este Informe, totalizados al 100%, excluyendo gastos generales y beneficio industrial –el IVA figura de forma diferenciada. El Ayuntamiento ha considerado que los componentes del coste correspondientes a "personal" y "consumibles" son revisables.

El artículo 103 de la LCSP establece que el pliego de cláusulas administrativas particular debe detallar la fórmula de revisión aplicable, que es invariable durante la vigencia del contrato y determina 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. En el caso de la fórmula de revisión propuesta en los pliegos del Contrato se toman como referencia para el cálculo de la revisión los índices o variaciones respecto al año anterior, no respecto a la fecha de formalización del contrato. Este hecho da lugar a que el término correspondiente a las amortizaciones, que no es revisable, se revise de forma indirecta, ya que su coeficiente –su peso dentro de la estructura de costes– se multiplica por el precio del año anterior que ya se ha revisado.

En la fórmula de revisión propuesta se han incluido elementos del coste (consumibles infraestructura) que no tienen una continuidad a lo largo de la vida del contrato, aspecto



que ya se ha mencionado en el punto anterior. Estos elementos no son susceptibles de revisión, puesto que corresponden a un gasto o inversión inicial. A estos elementos de coste, junto a los “consumibles de maquinaria”, se les aplica como índice de revisión el Índice de Garantía de Competitividad (IGC). En este sentido, cabe recordar que, de acuerdo con el artículo 7.4 del RD 55/2017, los índices específicos de precios deben tener la máxima desagregación posible a los efectos de reflejar de forma precisa la evolución de los componentes del coste, así sería recomendable desglosar el componente “consumibles de maquinaria” con los elementos del coste del “combustible” y, en cualquier caso, también del de “mantenimientos y reparaciones”, aplicando los correspondientes índices específicos de precios. Además, debe tenerse en cuenta que el IGC está previsto en el artículo 7 de la Ley 2/2015, de 15 de marzo, de desindexación de la economía española, en el régimen aplicable a los contratos entre partes privadas.

Por otra parte, se pone de manifiesto, respecto al consumible “utillaje”, la necesidad de corroborar si finalmente existirá subvención, tal y como se menciona en el punto 3.2.2 (“Amortización y financiación de utillaje por el puerta a puerta”) del documento “Estudio económico por la licitación del servicio de recogida puerta a puerta de residuos municipales en La Garriga”, así como sus características. En caso afirmativo, debería quedar constancia en el cálculo del período de recuperación de la inversión.

Cabe destacar, por último, que la fórmula de revisión de precios propuesta no ha incorporado ningún factor que module la revisión en función de la eficiencia, a los que se refiere el artículo 7.8 del RD 55/2017.

CONCLUSIÓN

De acuerdo con lo expuesto ya la vista de la documentación aportada, se constata que la estructura de costes del contrato de servicios de recogida de residuos municipales del municipio de La Garriga se adecua parcialmente a los requerimientos procedimentales establecidos en el RD 55/2017.

Sin embargo, a la vista de los antecedentes y consideraciones del presente informe, se efectúan las siguientes observaciones:

1. En primer lugar, es necesario determinar el período de recuperación de la inversión del contrato, que deberá efectuarse de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 10 del RD 55/2017. En función del resultado de este cálculo se establecerá la procedencia de la revisión de precios y el período temporal en el que se puede efectuar, tal y como se ha mencionado en el punto 3 de las Consideraciones.
2. En cuanto a la consulta a los operadores económicos del sector, además de la recomendación efectuada en el punto 2 de las Consideraciones, sería conveniente revisar los porcentajes de los elementos del coste a los que se les ha asignado un peso significativamente por encima de la media correspondiente a los porcentajes informados por los diferentes operadores económicos, de acuerdo con lo que se ha mencionado en el punto 4 de las Consideraciones.



3. Habría que revisar la trazabilidad de algunos precios unitarios y partidas del presupuesto del estudio económico, que ha servido para elaborar la estructura de costes propuesta, respecto a los que figuran en la hoja de cálculo aportada, teniendo en cuenta las consideraciones efectuadas en el punto 4 de las Consideraciones.
4. Tal y como se ha señalado en el mismo punto 4 de las Consideraciones, habría que revisar la inclusión dentro de la estructura de costes de elementos que constituyen gastos o inversiones iniciales y que no tienen continuidad durante la vida del contrato y, por tanto, no pueden ser objeto de revisión de precios.
5. Habría que revisar la estructura de la fórmula de revisión de precios propuesta, de acuerdo con las consideraciones efectuadas en el punto 5 (en otras, fecha de referenciación de la revisión, desagregación de índices, factor de modulación en función de la eficiencia).
6. Se recomienda que los pliegos detallen de forma explícita lo establecido en el artículo 9.4 del RD 55/2017.
7. Sería conveniente introducir en la fórmula de revisión de precios una modulación en función de la eficiencia, tal y como recomienda 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 dispuesto en el mismo artículo 9 del RD 55/2017.

Barcelona, 30 de julio de 2021.