

Informe EC 2/2022, de 28 de marzo de 2022, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Asunto: Informe preceptivo sobre la propuesta de estructura de costes, en el expediente contractual del servicio de transferencia y transporte de los Residuos Urbanos (domésticos y comerciales fracción resto), generados en un número importante de municipios de la provincia, en el marco de la iniciativa ECOPROVINCIA de la Diputación Provincial de Zaragoza (DPZ).

I. ANTECEDENTES

La Diputación Provincial de Zaragoza se dirige, con fecha 23 de febrero de 2022, a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, a través de escrito de su Ilmo. Presidente por el que se solicita el preceptivo informe sobre la propuesta de estructura de costes del servicio provincial de Transferencia y Transporte de los Residuos Urbanos (domésticos y comerciales fracción resto), generados en un número importante de municipios de la provincia, en el marco de la iniciativa ECOPROVINCIA de la Diputación Provincial de Zaragoza (DPZ), adjuntando la siguiente documentación:

- *Solicitud de informe preceptivo que se acompaña de una DOCUMENTACION en la que consta:*
- *Objeto del contrato y descripción del servicio*
- *Supuesto de revisión de precios del contrato*
- *presupuesto base de licitación anual y desglose de costes ejecución.*
- *Inversión prevista y periodo de recuperación de la inversión.*
- *Consulta realizada a 5 operadores económicos del sector de 30 de diciembre de 2021 y sus respuestas, recibidas en el mes de enero de 2022.*
- *propuesta de estructura de costes para el contrato suscrita por el Coordinador de Área de servicios y desarrollo Municipal de 17 de enero de 2022*
- *Decreto de la Presidencia de la DPZ de 18 de enero de 2022, por la que se acuerda realizar trámite de audiencia*



- *Anuncio de publicación en el BOPZ número 16 de 21 enero de 2022 durante veinte días hábiles y certificado indicando la ausencia de alegaciones como resultado de la información pública.*
- *Formula de revisión de precios propuesta*
- *Parámetro para incentivación eficiencia del contrato*

El Pleno de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en sesión celebrada el 28 de marzo 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.»



La petición del informe ha sido formulada por órgano legitimado, 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.

Consta además en el expediente remitido, certificado del Secretario General, de 30 de diciembre de 2021, en el que consta acuerdo plenario de delegación de la competencia del órgano de contratación para la tramitación de este expediente, en el Presidente de la DPZ, y en particular la delegación de la elaboración de una Propuesta de estructura de la actividad, someter la misma al trámite de información pública necesario, y remitir el expediente de la misma a esta Junta Consultiva.

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 LDEE). Ambas normas contienen actuaciones dirigidas a implantar una disciplina no indexadora en la contratación pública, de manera que la regla general pasa a ser la no obligatoriedad de revisión de los contratos públicos.

No obstante, en los casos en los que el órgano de contratación considere que la revisión de precios es indispensable para la correcta ejecución del contrato, por ejemplo, por tener un plazo de ejecución extenso en el tiempo, se permite establecer ésta, siempre que únicamente se vincule a la evolución de los costes que estén directamente relacionados con la actividad que se ejecuta y revisa, y, que la ejecución del contrato se pueda calificar como eficiente.

En el mismo sentido, también el artículo 103 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP), establece que el expediente de contratación deberá justificar siempre suficientemente, la necesidad de establecer la revisión del contrato, siendo



posible únicamente realizar una revisión periódica y predeterminada de los contratos del sector público.

Así, la posibilidad de revisión del contrato se fundamentará básicamente en el cumplimiento de dos principios, el denominado principio de «referenciación a costes», conforme al cual será necesario elaborar y tomar como referencia la estructura de costes de la actividad de que se trate y además ponderar los distintos componentes de costes, identificando los indispensables para la correcta realización de la actividad en función de su concreto peso relativo en el valor de la misma, y en el principio de «eficiencia y buena gestión empresarial».

El cumplimiento de ambos principios, entre otras cuestiones, será objeto de evaluación en el presente informe preceptivo.

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 Real Decreto 55/2017 para realizar la revisión de precios de los contratos públicos, y establece también el alcance del informe que corresponde elaborar a esta Junta Consultiva en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Conforme a ella, 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.»

III. Análisis de la documentación remitida con la propuesta de estructura de costes.

El objeto de este informe preceptivo consiste en verificar la concurrencia de las condiciones para que proceda la revisión de precios del contrato, analizar la propuesta de estructura de costes planteada por la DPZ, y constatar el cumplimiento de los principios de referenciación de costes y de eficiencia y buena gestión empresarial en la fórmula de revisión de precios propuesta.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.7 del RD 55/2017, la emisión de este informe procede siempre y cuando el contrato objeto de revisión tenga un precio igual o superior a cinco millones de euros.

En la documentación aportada por la DPZ se establece que el servicio gestor de la Diputación ha realizado un estudio económico sobre el dimensionamiento de este servicio, que es nuevo en su implementación, calculando el importe máximo del contrato conforme a lo dispuesto en el artículo 100 de la LCSP.

La valoración económica del servicio previsto, y en definitiva el precio del contrato conlleva, según se expone en la documentación, el cálculo tanto de sus costes directos, -que incluyen las partidas de mano de obra, amortizaciones, costes de explotación, gastos en instalaciones y otros costes directos-, como de los costes indirectos, entre los que se incluyen gastos en campañas de comunicación, gastos generales y el beneficio industrial del contratista.

El presupuesto base de licitación anual de esta manera calculado asciende a la cantidad de 1.913.731,11 euros (IVA incluido). Teniendo el futuro contrato una previsión de prestación del servicio de 10 años, resulta un precio total en este contrato de 19.137.311,10 millones de euros, superior a cinco millones de euros, por



lo que procede emitir este informe preceptivo analizando todos los extremos indicados en la Comunicación 1/2017, de 2 de noviembre, de esta Junta Consultiva.

l) Comprobación de las premisas necesarias para que proceda la revisión de precios en este contrato.

Al tratarse de un contrato de servicios, será posible la futura revisión de precios del contrato, si previamente se justifica su necesidad. En todo caso, deberá encontrarse prevista de forma detallada en los pliegos de licitación la fórmula que se prevea utilizar.

Este contrato de servicios tiene por objeto, según indica la DPZ, la prestación del servicio de Transferencia y Transporte de Residuos Urbanos en la provincia de Zaragoza, en el marco del proyecto ECOPROVINCIA.

El servicio comprende además la realización de dos operaciones a largo plazo: por un lado, el mantenimiento y la gestión de las plantas de transferencia de residuos urbanos, ubicadas en las localidades de Alagón, Borja, Calatayud, Ejea de los Caballeros, La Almunia de Doña Godina y Quinto, las cuales son propiedad de la Diputación; y, por otro lado, el servicio supone llevar a cabo la transferencia de los residuos urbanos depositados por las comarcas y municipios en dichas plantas, donde se compactan, y el transporte último de todos ellos hasta el Complejo de Tratamiento de Residuos Urbanos de Zaragoza (CTRUZ).

Las «*plantas de transferencia*» son instalaciones en las que, como fase intermedia al tratamiento, se compactan los residuos procedentes de la recogida municipal, logrando la reducción de su volumen para un posterior traslado más efectivo a los Ecoparques, permitiendo de esta manera optimizar el transporte y los rendimientos de los servicios de recogida.



Estas instalaciones tienen como objetivo evitar que los camiones de recogida urbana de las localidades que se encuentran más alejadas de la planta realicen largos recorridos. De esta forma, en las plantas se reciben los camiones de recogida de residuos urbanos y, tras su acondicionamiento, son trasladados a la planta de tratamiento mediante contenedores y vehículos específicos de transporte.

Los costes indispensables para esta ejecución son susceptibles de variación en el plazo contractual previsto. No obstante, procederá aplicar la revisión de precios una vez justificada su necesidad previamente en el expediente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.3 del Reglamento.

No se adjunta entre la documentación remitida el pliego de licitación. Por ello se recuerda que, para que proceda la revisión de precios en este contrato, en todo caso tendrá que constar expresamente en el mismo, no solo dicha posibilidad, sino también el desglose de los componentes de coste de la actividad objeto del contrato, la ponderación de cada uno de estos costes sobre el precio del contrato, y los precios individuales o índices de precios específicos asociados a cada componente de coste que se considere susceptible de revisión.

La propuesta remitida por la Diputación indica correctamente, en el apartado noveno de la Memoria, que la revisión de precios podrá realizarse tanto al alza como a la baja, que los precios ofertados permanecerán invariables los dos primeros años desde la formalización del contrato, y que requerirá tener ejecutado al menos un 20% del importe del contrato para poder llevarla a cabo. Estos requisitos también deberán reflejarse en el pliego de licitación.

En cuanto que se estima una duración del contrato de 10 años, que coincide con el periodo estimado de recuperación de la inversión, será revisable toda la duración del contrato, a excepción de los dos primeros años, esto es, un máximo de 8 años.



Finalmente, el pliego deberá reflejar también la fórmula de revisión propuesta elaborada «ad hoc» por la DPZ y el mecanismo de incentivo de eficiencia que se ha previsto.

Todos los parámetros necesarios para que proceda la revisión de precios del contrato han sido reflejados en la propuesta de estructura de costes aprobada por Decreto de la Presidencia de la DPZ de 18 de enero de 2022, en cumplimiento de la delegación realizada previamente por el Pleno de la Diputación en sesión extraordinaria de 30 de diciembre de 2021.

Formalmente, al tratarse de un contrato con un precio de 19.137.311,10 euros, superior a cinco millones de euros, se ha cumplido igualmente con el requisito necesario de someter a información pública la propuesta de estructura de costes aprobada por órgano competente, que se efectuó a través del BOPZ nº 16, de 21 de enero de 2022, cuya copia se adjunta. Se verifica que consta en dicho anuncio publicada la propuesta íntegra de la estructura de costes, por un plazo de 20 días. Se acompaña al expediente también, certificado emitido por el Secretario General de la DPZ relativo a la no presentación de alegaciones en relación con este expediente.

Por último, se cumple con el trámite de solicitud de informe preceptivo requerido en el artículo 9 del RD 55/2017, con la solicitud del presente informe.

II) El período 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 regulado en el artículo 10 del RD 55/2017, y puede entenderse como aquel en el que «previsiblemente» el contratista pueda recuperar las inversiones realizadas para la correcta ejecución del contrato y que le permita además obtener un beneficio.

Es importante conocer este periodo de recuperación de la inversión, dado que únicamente durante el mismo será posible revisar el precio del contrato.



Para determinar adecuadamente la inversión primero, y su periodo de recuperación después, resulta preciso circunscribir correctamente el objeto del contrato, y utilizar para sus cálculos parámetros objetivos. Las estimaciones deben realizarse con previsiones razonables y, siempre que sea posible, basadas en fuentes estadísticas oficiales.

La propuesta remitida por la Diputación establece que el objeto de actuación consiste en la prestación del Servicio de Transferencia y Transporte de Residuos Urbanos en la provincia de Zaragoza, en el marco del proyecto ECOPROVINCIA.

Esta prestación a su vez conlleva, como ya se ha indicado, la realización de dos actividades diferenciadas.

Por un lado, conlleva la utilización, el mantenimiento y la gestión de las seis plantas de transferencia de residuos urbanos ubicadas en las localidades de Alagón, Borja, Calatayud, Ejea de los Caballeros, La Almunia de Doña Godina y Quinto. En estas plantas los residuos son compactados y reducidos en su volumen.

La red provincial de seis plantas de transferencia ha sido construida por la DPZ, por lo que no corresponde al contratista realizar obras o inversiones en ellas, más allá de los gastos propios de mantenimiento, y de ahí que no se computen como inversión en el contrato a estos efectos.

Por otro lado, la prestación conllevará como segunda actividad, el transporte final de los residuos previamente depositados en estas plantas, hasta el Complejo de Tratamiento de Residuos Urbanos de Zaragoza (CTRUZ).

El modelo de gestión que se pretende implantar consiste en un sistema de transferencia mediante «*tolvas de gravedad*» (existentes en las plantas de



transferencia) a «*semirremolques de piso móvil*», y su transporte con «*cabezas tractoras*» a las instalaciones de tratamiento final de los residuos.

Los equipos móviles necesarios para llevar a cabo el transporte final de los residuos compactados hasta el CTRUZ (semirremolques y cabezas tractoras), así como otros equipos auxiliares que precise el contrato para la realización de sus dos actividades (equipos informáticos y de comunicaciones, por ejemplo), se especifica que deben ser destinados a un uso exclusivo para la ejecución de este contrato, por lo que se indican como inversión del contrato o como otros costes directos, en la documentación que se acompaña por la DPZ.

Como inversión para el contrato se cuantifican exclusivamente los equipos móviles considerados necesarios para la actividad, no los elementos auxiliares, esto es, un total de 19 semirremolques de piso móvil de 90 m³, a 93.840 euros la unidad, y 11 cabezas tractoras a 97.800 euros cada una. El total de esta inversión asciende a 2.858.760 euros.

Se especifica por la DPZ que los precios unitarios de las inversiones computadas se han obtenido de consultas realizadas a proveedores de mercado.

En el Anexo 1 denominado «presupuesto base de licitación», que se acompaña junto con la Memoria remitida, se desagregan con detalle todos los gastos referenciados a la ejecución de este contrato. En el caso de las inversiones previstas, se enumeran los equipos, su coste unitario y el número de unidades de vehículos móviles requeridos. La financiación de las inversiones se prevé que se realice por el adjudicatario mediante un préstamo bancario, a un tipo de interés del 2,01, de manera que con un cálculo del mismo conforme al modelo francés la inversión ascienda a la cantidad de 315.853,02 euros al año.



En el Anexo 2 se adjunta el cálculo del periodo de recuperación de esta inversión, realizado conforme a la fórmula que establece el artículo 10 del RD 55/2017 y con el resto de los datos económicos que constan en la documentación aportada, como un beneficio del 3%.

No se considera ningún valor residual de los equipos a la finalización del contrato. Revertirán a la Diputación y quedarán como elementos de reserva para futuros contratos, la vida útil de los mismos se estima en 10 años, al igual que el periodo de recuperación de la inversión.

El cálculo del periodo de recuperación de la inversión se considera que es correcto tras la aplicación de una tasa de descuento utilizada de 2,423 % resultante de añadir a los 200 puntos básicos + 0,423 rendimiento medio en el mercado en los últimos seis meses, de la deuda del Estado a 10 años.

La DPZ utiliza la media de los rendimientos desde agosto de 2021 a enero de 2022, publicados por el Banco de España en el Boletín del Mercado de Deuda Pública, que suponen una rentabilidad media de la deuda del 0,423 %, siendo correcta y conforme al artículo 10 del RD 55/2017, por lo tanto, la tasa de descuento calculada para este contrato de 2,42 % que se indica en el apartado quinto la Memoria. Se advierte un error en la tasa de descuento aplicada en el cálculo del periodo que se presenta en el Anexo 2, donde la que se aplica es 2,38; no obstante, se considera irrelevante para el resultado final.

El periodo de recuperación de la inversión de este contrato es superior a 5 años, como requiere la norma para que el mismo pueda ser revisable. El mismo además se hace coincidir con el plazo total de ejecución del contrato de 10 años. No se especifica si se admitirá o no la opción de prórrogas del contrato, por lo que se debe advertir que, de ser así durante aquellas, no será posible ya revisar el contrato, al exceder del periodo de amortización.



**III) Consulta de la estructura de costes con operadores económicos del sector.
Requisito previo para la elaboración de la propuesta presentada.**

El artículo 9.7 del RD 55/2017 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.

Consta en la documentación remitida que el Pleno de la DPZ acordó, en sesión extraordinaria de 30 de diciembre de 2021, solicitar estas estimaciones a los siguientes cinco operadores habituales del sector: VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES S.A, URBASER, S.A., FCC MEDIO AMBIENTE S.A., ACCIONA SERVICIOS URBANOS S.R.L, Y FERROVIAL SERVICIOS S.A, concediéndoles un plazo de diez días naturales para remitir su propuesta de estructura.

Se acredita fehacientemente, en el Anexo 3 de la documentación, que con fecha 30 de diciembre de 2021 se realizan las comunicaciones electrónicas a estos cinco operadores, y constan igualmente, debidamente acreditadas, las respuestas recibidas.

La DPZ recibió respuestas de cuatro de los operadores consultados (todos excepto Ferrovial Servicios S.A.), que representan un 80% de información a tener en cuenta para formular la propuesta del órgano de contratación u órgano en quien este delegue.

En cuanto a la solicitud remitida a los operadores económicos por la Diputación, esta se considera formalmente correcta para el fin perseguido, ya que en ella se expone el objeto del contrato, indicando las dos prestaciones que conllevará a lo largo de la ejecución (la gestión de las seis plantas de transferencia de residuos propiedad de la DPZ y el transporte de los residuos domésticos desde dichas plantas hasta el



CTRUZ, distancia que en el propio escrito se estima en una media de aproximadamente 70 km).

Respecto del modelo de gestión del transporte de residuos, se especifica que se va a realizar mediante semirremolques de piso móvil, especificando que las inversiones de material rodante, serán todas ellas por cuenta del adjudicatario.

La actividad a realizar en las plantas de transferencia se realizará mediante tolvas de descarga por gravedad a distinto nivel, si bien se especifica que, a diferencia de las anteriores inversiones, las plantas de transferencia ya están construidas por la DPZ, de las que asumirán los gastos de explotación mientras ejecuten el contrato.

No se especifican en la solicitud a los operadores ni las ubicaciones de las seis plantas de transferencia propiedad de la DPZ, ni sus gastos de explotación, ni el número aproximado de vehículos a adquirir necesarios para realizar la prestación, datos que podrían servir de referencia a los operadores para emitir sus propuestas de costes.

En cambio, la solicitud a los cinco operadores sí enumera y especifica el nombre de las nueve partidas de la estructura de costes que considera que forman parte del contrato, con el fin de homogeneizar las informaciones y facilitar su comparativa, tal y como siempre ha recomendado esta Junta, incluyendo en ella, los costes financieros, las amortizaciones, los gastos generales o de estructura, y el beneficio industrial, que deben formar parte de la estructura de costes del contrato, aunque no sean objeto de revisión en ningún caso.

Las contestaciones de los cuatro operadores, - recibidas entre los días 5 y 11 de enero de 2022 según consta con certificado de registro en el Anexo 3 de la documentación, - a su vez dan cumplimiento al requerimiento formulado y siguen, todas ellas, el modelo de estructura de costes previamente propuesto en la solicitud,



lo que permite un análisis homogéneo de las estructuras. Todos ellos referencian el 100 % de los costes.

Comparando la información facilitada por los cuatro operadores, que debe servir de referencia al órgano de contratación para elaborar su propuesta de estructura de costes, se constata que las cuatro estructuras son algo dispares en la representatividad o peso de los costes, sobre todo en las de mayor relevancia como el coste de personal, combustibles o mantenimiento, por lo que se examina la media aritmética de las cuatro estructuras presentadas para compararla con la estructura de costes que propone la Diputación de Zaragoza.

La Memoria remitida incluye acertadamente el cálculo ya de esta media y un análisis comparativo previo entre todas las respuestas recibidas.

ESTRUCTURA COSTES ECOPROVINCIA	VALORIZA	FCC	URBASER	ACCIONA	Promedio
Coste del personal directo	36,40%	52,00%	42,00%	30,73%	40,28%
Amortiz. y finac. Inversiones	12,70%	12,00%	18,00%	19,17%	15,47%
Combustible y lubricantes	13,80%	10,00%	12,00%	18,48%	13,57%
Mnto., reparaciones y otros maq.	9,00%	17,00%	8,00%	11,50%	11,38%
Seguros e impuestos maq.	2,50%	0,80%	1,00%	6,45%	2,69%
Gastos de instalaciones	3,20%	0,70%	4,00%	2,12%	2,51%
Sist. Control, auditoría y otros	3,40%	2,50%	5,00%	2,55%	3,36%
Gastos Generales	13,00%	3,00%	5,00%	5,00%	6,50%
Beneficio Industrial	6,00%	2,00%	5,00%	4,00%	4,25%
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

IV) Análisis de la estructura de costes asociados directamente a la ejecución del contrato propuesta por el órgano de contratación, su relevancia y su consideración como costes revisables o no.

La estructura de costes que propone la DPZ para este contrato es la siguiente:

Costes de personal (**36,13%**), costes de amortización (**18,16%**), costes de mantenimiento de vehículos y maquinaria (**11,41%**) costes de combustibles y lubricantes (**17,47%**), seguros, tasas e impuestos (**1,50%**), coste de instalaciones



fijas (**6,38%**), otros costes directos (**2,26%**), gastos generales (**4,46%**), y beneficio industrial (**2,23%**).

El análisis de la estructura de costes requiere verificar por esta Junta, que la propuesta de la Diputación cumple con las reglas establecidas en el artículo 7 del RD 55/2017, de manera que sólo se revisen realmente costes que sean costes directos o asociados a la actividad objeto del contrato y que además resulten «*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.

En el apartado tercero y siguientes de la Memoria se explica que el presupuesto base de licitación se ha obtenido teniendo en cuenta, tanto costes directos -que integran las partidas mano de obra, amortizaciones, costes de explotación, gastos en instalaciones y otros costes como el control satelital y la gestión informática del servicio –, como costes indirectos, que comprenden las campañas de comunicación, los gastos generales, y el beneficio industrial.

La Memoria explica el origen y método de cálculo utilizado para obtener los costes que conforman la estructura propuesta a lo largo del apartado tercero, e indica expresamente en el apartado 9 que únicamente se van a revisar: «*los costes directos que sean significativos e indispensables para el cumplimiento del objeto del contrato...atendiendo a lo establecido en el RD 55/2017*»

Por tanto, conforme a la información suministrada, serán revisables en este contrato los costes de personal o mano de obra, el combustible y los lubricantes y los costes de mantenimiento (en el que incluye, tanto el mantenimiento correspondiente a los vehículos y maquinaria, como los gastos de instalaciones de las plantas de transferencia).



Estas partidas son consideradas por la DPZ costes significativos del contrato, al ser superiores al 1% y no se consideran sometidas al control del operador económico, por lo que se cumplen los requisitos exigidos en el RD 55/2017.

Esto supone revisar 4 de los 9 costes que componen su propuesta de estructura de costes, de manera que en el futuro se revisaría el 71,40% del precio del contrato y no se revisaría el 28,60% restante. Los cuatro costes pueden considerarse costes directos e indispensables para realizar la ejecución del contrato correctamente.

Además, el coste indispensable debe ser también «*significativo*». Lo es cuando represente al menos el 1 por 100 de valor íntegro de la actividad, y no se encuentre sometido al control del contratista. Se cumple igualmente con este parámetro en la propuesta de costes analizada, ya que los cuatro costes que se revisan superan individualmente ese porcentaje, y, en cambio, no se revisan correctamente otros costes directos que representan un porcentaje cercano a ese límite y además pueden estar sometidos a control, como los seguros o las auditorías de calidad.

También se verifica que no se revisan los costes, aunque directos, asociados a las amortizaciones y a costes financieros, ni los costes indirectos de gastos generales o de estructura, así como tampoco el beneficio industrial, ya que todos ellos son susceptibles de poder ser controlados por el contratista.

En la propuesta de la Diputación, todos estos costes figuran incluidos dentro del porcentaje de 28,60% de costes no revisables.

Respecto a los costes de mano de obra, específicamente el RD 55/2017 determina que sólo serán revisables si su coste es significativo e indispensable, lo que es aplicable en este contrato donde consta como la partida más relevante para su ejecución. Su revisión cuenta con un límite taxativo, manifestado explícitamente en el apartado noveno de la Memoria que supone que el incremento repercutible de estos costes 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.

Tras realizar una comparativa entre la estructura de costes propuesta y remitidas por los operadores, se extrae como conclusión que el peso relativo de los costes establecidos en la propuesta es bastante similar al promedio obtenido de las consultas realizadas a los operadores para los mismos costes, con alguna salvedad como en el coste de combustibles y en la partida de gastos de instalaciones, más elevadas en la propuesta de costes de la Diputación, en detrimento de otras, como los gastos generales o el beneficio industrial que supone tan solo escasamente un 50 % de la media ponderada de los operadores.

En todo caso, la media de los costes no revisables de los operadores supondría un porcentaje de 28,20%, muy similar al 28,60% propuesto por la DPZ.

ESTRUCTURA COSTES	VALORIZA	FCC	URBASER	ACCIONA	Promedio	DPZ
Coste del personal directo	36,40%	52,00%	42,00%	30,73%	40,28%	36,13%
Amortiz. y finac. Inversiones	12,70%	12,00%	18,00%	19,17%	15,47%	18,16%
Combustible y lubricantes	13,80%	10,00%	12,00%	18,48%	13,57%	17,47%
Mnto., reparaciones y otros maq.	9,00%	17,00%	8,00%	11,50%	11,38%	11,41%
Seguros e impuestos maq.	2,50%	0,80%	1,00%	6,45%	2,69%	1,50%
Gastos de instalaciones	3,20%	0,70%	4,00%	2,12%	2,51%	6,39%
Sist. Control, auditoría y otros	3,40%	2,50%	5,00%	2,55%	3,36%	2,26%
Gastos Generales	13,00%	3,00%	5,00%	5,00%	6,50%	4,46%

Beneficio Industrial	6,00%	2,00%	5,00%	4,00%	4,25%	2,23%
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

En un análisis individualizado de los costes contenidos en la estructura propuesta por la DPZ, destaca el porcentaje mayoritario que corresponde a la partida de coste de personal, cuantificación que se estima en 628.520,52 euros al año, para una plantilla estimada de 20 trabajadores en total (si bien, en el cálculo realmente no computa operarios por enteros, sino 19,91 trabajadores).

La documentación expresamente indica que los puestos de trabajo necesarios por categorías surgen del previo dimensionamiento del servicio requerido en el contrato.



Así, los puestos de trabajo estimados para la ejecución del servicio denominados de «*ejecución directa*», se distribuyen entre las seis plantas de transferencia que componen la red provincial, y se conforman con 10,02 trabajadores de la categoría peón/basculista (que realiza su trabajo en las propias plantas de transferencia), 8,89 trabajadores en la categoría de conductor (que realizan el transporte de los residuos ya compactados desde las plantas de transferencia hasta el CTRUZ y regreso a la correspondiente planta) y 1 coordinador/capataz. Se contempla también como mano de obra directa el coste de un coordinador para el control y supervisión directos del servicio.

Como «*personal indirecto*», se computa la parte proporcional de puesto de trabajo de administrativo, oficina técnica, gestión de personal, compras, facturación, prevención de riesgos laborales y dirección local o regional de la empresa. Por el volumen del contrato y de los recursos asignados al mismo se considera que quedan englobados en los costes indirectos del contrato.

Para el cálculo del coste de la plantilla se ha aplicado un porcentaje en concepto de absentismo, que se ha estimado por la DPZ en un 4%, y que incluye situaciones de posible incapacidad laboral temporal, permisos, vacaciones y jornadas de descanso semanal reguladas.

Asimismo, se especifica en la Memoria que el coste correspondiente a las cotizaciones a la Seguridad Social por cuenta de la empresa, que se han estimado para el cómputo de este coste, varían entre el 33,6% para los peones/basculistas y el 36,6% para los conductores.

Por otra parte, el coste salarial se ha calculado considerando las tablas salariales del Convenio Colectivo de la empresa UTE EBRO, que es de aplicación a los trabajadores que prestan sus servicios en el Complejo de Tratamiento de Residuos Urbanos de Zaragoza (CTRUZ). El Convenio se encuentra publicado en el BOPZ



número 95, de 29 de abril de 2019, y establece unas categorías profesionales que pueden considerarse equivalentes a las que se desempeñarán en el proyecto ECOPROVINCIA. Dado que la vigencia de este Convenio ya ha concluido, el cálculo del coste se ha actualizado con unos ajustes salariales del 1,5% para el año 2021 y del 2,5% para cada uno de los años 2022 y 2023, considerando este último como primer año de prestación del servicio por parte de la Diputación.

Igualmente se explica por la Diputación que, al tratarse de un servicio nuevo, sin antecedentes ni continuidad en la prestación, no existe personal a subrogar, ni condiciones laborales y salariales previamente establecidas que deban tenerse en cuenta al conformar este coste.

Por todo lo expuesto, el cálculo de este coste de personal, revisable en cuanto que es significativo e indispensable para la ejecución del contrato, y su consiguiente ponderación en relación con el precio del contrato establecida en un 36,03%, se considera suficientemente justificada en la propuesta remitida por parte de la Diputación, y es cercana a la media ponderada de los operadores consultados, que se sitúa en un 42%.

Respecto al cálculo del resto de los costes revisables del contrato, la DPZ indica que se han calculado teniendo en cuenta las condiciones de operación específicas del contrato en cuanto a jornadas de trabajo y kilómetros diarios para cada uno de los equipos, así como los costes diarios de explotación, los consumos de combustible y de AdBlue, de lubricantes, de neumáticos, reparaciones, repuestos y mantenimiento, gastos de lavado y limpieza y los seguros e impuestos.

El coste en combustible ha tomado como referencia los consumos en litros cada 100 kilómetros para cada vehículo y los kilómetros (una media de 70 km) por jornada estimados (318 jornadas), calculados a un precio medio estimado del gasoil, si bien no se especifica este último.



De esta forma, este coste total en combustibles y lubricantes se estima en 304.011,98 euros al año, que representa un porcentaje en el contrato del 17,47%, y es por lo tanto también un coste significativo y revisable del contrato.

Su ponderación, no obstante, es relativamente superior a la media de los cuatro operadores consultados, que se sitúa en el 13,57%, y solamente es cercana a la expuesta por uno de estos sin más explicación que la propia dispersión relacionada con las posibles distintas condiciones tenidas en cuenta para el cálculo del coste.

En cuanto a los costes asociados al mantenimiento y a la reparación de los equipos, vehículos o maquinaria asociada a la prestación del servicio, son igualmente considerados costes revisables en cuanto que son indispensables para su correcta ejecución y, por su cuantificación, establecida en 198.469,18 euros al año, resultan significativos en la ejecución del contrato.

El coste del mantenimiento preventivo, correctivo y de repuestos incluye los gastos de taller incluyendo el personal destinado a esas funciones, de lavado y limpieza de vehículos, y de recambio de neumáticos, que se estima por ejemplo con su reposición cada 40.000 km y un precio unitario acorde a cada tipo de neumático y vehículo.

Su ponderación en la propuesta de la Diputación representa el 11,41% del gasto y es totalmente equivalente al promedio obtenido tras la consulta a los operadores, que es del 11,38%.

Respecto del coste denominado «coste de instalaciones» engloba en su cálculo una amalgama de todos los costes asociados a la utilización de las plantas de transferencia, que la Diputación pone a disposición del contratista, las cuales además de compactar los residuos, cuentan también con espacios para estacionamiento de los vehículos, oficina, vestuarios y aseos de personal.



El estudio ha contemplado en esta partida gastos heterogéneos como los consumos de energía, de agua, de comunicaciones, mantenimientos periódicos de los edificios, revisión de las básculas, gastos de desinfección y desratización, repintado de tolvas, gastos de seguridad y vigilancia, seguro de incendios y responsabilidad civil y gastos de gestión de residuos (vertidos y otros residuos especiales generados en la actividad).

El coste anual de esta partida se ha estimado en 111.225,00 euros es un coste directo e indispensable para la ejecución, pero algunos de los costes que lo conforman no deberían ser revisables, bien por no llegar a ser significativos, bien por estar sometidos a un control por parte del contratista, por lo que quizá sería más adecuado ponderarlos de una forma más desagregada.

El distinto peso relativo que conlleva esta partida en la estructura propuesta, 6,38% con respecto del promedio resultante de las consultas realizadas a los operadores, 2,51 %, es igualmente muy indicativo de la diferencia de cálculo con el resto de las propuestas.

Los costes de amortización y los costes de financiación que ascienden a 315.853,02 euros anuales, son costes directos y además significativos, puesto que representan el 18,16 % del contrato, pero no son costes revisables, ya que las inversiones se adquieren al inicio del contrato y se van a recuperar con un plan de amortización que puede ser controlable por el contratista. Su ponderación se ha obtenido a partir de la previsión de las inversiones a realizar y su amortización durante los 10 años de ejecución del contrato, que coinciden con los años de vida útil de inversión. No obstante, se aleja algo de la ponderación media resultante de la consulta, que se sitúa en un porcentaje de 15,47%, probablemente debida a la falta del dato de inversiones precisas a adquirir, que en la propuesta de la DPZ son 30 entre semirremolques y cabezas tractoras.



En cuanto a la ponderación de los gastos generales (4,46%) y del beneficio industrial (2,23%), son costes indirectos y por lo tanto no revisables, si bien se encuentran correctamente incluidos en la propuesta de estructura de costes de la Diputación, ya que, de no hacerlo, quedaría incrementado artificialmente el peso del resto de las partidas del contrato.

Ambos son costes significativos, pero nunca revisables, comprobándose cierta identidad en la ponderación porcentual con la media ponderada (6,50 %) en el caso de los gastos generales, pero muy alejada de la media (4,25%) en el caso del beneficio industrial computado por la DPZ.

En definitiva, la propuesta de estructura de costes analizada se considera que es correcta en sus planteamientos y razonable en su ponderación, revisándose el 71,39 % del contrato en los costes relevantes para su funcionamiento.

V) Análisis de la fórmula de revisión propuesta:

El RD 55/2017 exige justificar, en la Memoria que debe acompañar al expediente, la idoneidad de la fórmula «*ad hoc*», establecida por el órgano de contratación, los diferentes componentes de coste a considerar y la mejor elección de los índices por mayor desagregación.

La fórmula de revisión propuesta por la DPZ para este contrato es la siguiente:

$$P_t = K_t * P_{t-1}$$

Donde:

P_t: es el importe anual del contrato revisado en el año “t”

K_t: es el coeficiente de revisión aplicado al año “t”

P_{t-1}: es el precio del contrato en el año “t-1”

A su vez, el coeficiente de revisión **K_t** se determina del siguiente modo:



$$K_t = (A * M_t) + [B * (C_t/C_{t-1})] + [C * (R_t/R_{t-1})] + D$$

Donde:

- A: es el peso del coste de la mano de obra, expresado en tanto por uno.
M_t: es la variación salarial media, a nivel estatal, de los convenios colectivos de la división de actividad CNAE-009, con el código 38, “Recogida, tratamiento y eliminación de residuos; valorización”, para el año “t-1”.
- B: Peso del coste de los carburantes/lubricantes, expresado en tanto por uno.
(C_t/C_{t-1}): relación entre las variaciones anuales a nivel estatal del índice Nacional Clase 07221, “Gasóleo”, publicado por Instituto Nacional de Estadística para el año “t” y el año “t-1”.
- C: Peso del coste de mantenimiento y reparaciones, expresado en tanto por uno.
(R_t/R_{t-1}): relación entre las variaciones anuales a nivel estatal del índice Nacional Clase 07230, “Mantenimiento y reparaciones de vehículos personales”, publicado por Instituto Nacional de Estadística para el año “t” y el año “t-1”.
- D: Peso los costes no revisables, expresado en tanto por uno.

Con la estructura de costes propuesta, la fórmula para el coeficiente K_t queda expresada de la siguiente manera:

$$K_t = (0,3613 * M_t) + [0,1747 * (C_t/C_{t-1})] + [0,1780 * (R_t/R_{t-1})] + 0,2860$$

La cifra de 0,2860 corresponde al peso de los gastos no revisables: esto es los correspondientes a amortización, financieros, gastos generales y beneficio industrial, así como otros costes revisables, pero no significativos, que se indica en la fórmula



junto con los pesos de los costes revisables expresados en tanto por uno. Se cumple, por lo tanto, que $A + B + C + D = 1$.

De su análisis se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1) La elaboración de la fórmula propuesta respeta los principios establecidos en el artículo 7 del RD 55/2017, ya reiterados a lo largo del informe, sobre su referenciación a costes relacionados directamente con las actividades que comprende el contrato, y su consideración de revisables o no, puesto que se revisan los costes de personal, de mantenimiento y reparación, y el precio de los combustibles y lubricantes, que son los de mayor volumen dentro de los revisables y por lo tanto significativos, conforme a la estructura de costes que se determina en la propuesta presentada.

El cálculo del componente K_t o *coeficiente de revisión* establecido en la fórmula es correcto, dado que efectivamente pondera los incrementos de precios atendiendo al peso relativo que representa cada uno dentro de la estructura de costes del contrato.

2) Se aplican las reglas que exige el artículo 7 del RD 55/2017 para la elaboración de la fórmula de la revisión propuesta. Así, por ejemplo, cada componente de coste incluido en la fórmula de revisión, se referencia a una variación a nivel estatal de un precio individual o índice específico y desagregado, publicado en el INE para los costes de mantenimiento y combustibles, o por el Ministerio de Trabajo para el coste de personal, utilizando por lo tanto como referencia índices oficiales públicos, no modificables unilateralmente por el contratista, como requiere el apartado cuarto del artículo 7.

Además, se indican expresamente los enlaces que permiten acceder a los índices de revisión oficiales utilizados.

No obstante, se unifica en el componente C con valor de 0,1780, el porcentaje ponderado del coste de mantenimiento de vehículos del $11,41 + 6,38\%$ del



porcentaje heterogéneo relativo al coste de instalaciones, lo que va a suponer revisar con el mismo índice – *Mantenimiento y reparaciones de vehículos personales*- todos esos costes, cuando deberían ser revisados en algunos casos, con otros índices más específicos y desagregados como el de la energía o el mantenimiento de edificios, o incluso en algún caso, como ya se ha indicado anteriormente en el informe, no llegar a revisarse como los seguros.

3) Se respeta también en la propuesta presentada la obligación de realizar la revisión de precios a partir del segundo año, siempre que se haya ejecutado al menos el 20% del importe del contrato y teniendo en cuenta que no podrá tener lugar transcurrido el periodo de recuperación de la inversión del contrato.

La fórmula propuesta se considera razonable y correcta, porque se garantiza que el 28,60% de los costes totales del contrato, que se corresponden con los costes no revisables, nunca experimentarán variación alguna en los 10 años de ejecución, mientras que el restante 71,40% será el que determine la variación de precios en función de indicadores específicamente relacionados con la naturaleza del contrato a realizar (costes laborales, combustibles e índices mantenimiento y reparación).

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 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.



De entre las posibilidades que enumera el propio artículo, la propuesta de la DPZ opta por aplicar un límite a la variación del valor monetario objeto de revisión periódica pudiendo definirse bien este como un valor monetario o índice en términos absolutos, o bien como una tasa de crecimiento máxima.

De este modo, con independencia de la variación que puedan sufrir los costes del contrato como resultado de la aplicación de los diferentes índices de revisión de precios previstos, se establece una limitación máxima para la revisión de precios, de un 2,5% anual, no pudiendo incrementarse el precio del contrato de una anualidad a otra en un importe superior a este, o lo que es lo mismo, el coeficiente de revisión K_t resultante no podrá ser ningún año superior a 1,025.

Además, la propuesta específica que esta limitación de la revisión del contrato no presupone la acumulación de importes de revisión excedidos como deuda pendiente y, por lo tanto, las cantidades que superen esa limitación máxima no serán en ningún caso exigibles.

III. CONCLUSIÓN

Se considera correcta la propuesta de estructura de costes del expediente del servicio provincial de Transferencia y Transporte de los Residuos Urbanos (domésticos y comerciales fracción resto), generados en un número importante de municipios de la provincia, en el marco de la iniciativa ECOPROVINCIA de la Diputación Provincial de Zaragoza, considerándose que los parámetros para la revisión de precios, la estructura de costes y la fórmula de revisión analizados en el presente Informe, son adecuados y coherentes con los principios predicables de la revisión de precios en la normativa vigente, dado que los componentes de coste que se revisan son, además de directos, los más utilizados para la ejecución del contrato, y los índices de revisión elegidos para revisarlos, tienen un nivel correcto de desagregación para reflejar una evolución real de los costes de este contrato, con



las apreciaciones realizadas en el informe respecto a una revisión global y no homogénea del coste de mantenimiento.

En todo caso, se recuerda que el órgano de contratación deberá remitir a esta Junta Consultiva, a efectos informativos, la estructura de costes finalmente incluida en el pliego de licitación, conforme a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 9 del Real Decreto 55/2017.

Informe EC 2/2022, de 28 de marzo 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