

Informe EC 3/2024, de 11 julio de 2024 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Asunto: Informe preceptivo sobre la propuesta de estructura de costes y fórmula de revisión de precios en futuro contrato de servicios de contrato de recogida de residuos y gestión del punto limpio en la Mancomunidad del Bajo Gállego (Zaragoza).

I. ANTECEDENTES

El Presidente de la Mancomunidad intermunicipal del Bajo Gállego, con fecha 30 de mayo de 2024, remite a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, de conformidad con lo previsto en el apartado 7 del artículo 9 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, solicitud de informe preceptivo respecto de la estructura de costes y fórmula de revisión de precios aplicable al contrato que se pretende licitar, expediente 13/2024 del futuro contrato de servicio de recogida de residuos y gestión del punto limpio, en la Mancomunidad intermunicipal del Bajo Gállego (Zaragoza).

Junto con la solicitud se acompañan los siguientes documentos:

- *Certificado del Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Mancomunidad de 19 de abril de 2024 que aprueba la estructura de costes y fórmula de revisión de precios elaborada por los servicios técnicos de la Mancomunidad, tras la tramitación del expediente.*
- *Estudio económico sobre EC propuesta, con los cálculos realizados con el dimensionamiento del servicio, e información solicitada a 5 operadores económicos del sector y suministrada por 4 de ellos en marzo de 2024.*
- *Publicación de propuesta de estructura de costes en BOPZ nº 93 de 25 abril de 2024 y certificación de la Secretaria-Interventora de la Mancomunidad de no presentación de alegaciones de 27 de mayo de 2024.*
- *Borrador de PCAP*

El Pleno de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en sesión celebrada el 11 de julio de 2024, 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 es preceptivo y 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 apartado 7 del artículo 9 del 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, que 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 el artículo 9 del 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.

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

El Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero (en adelante RDDEE), 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 se configura como 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, como en este expediente, 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.

De esta forma, 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, manifestados expresamente de forma reiterada en la documentación remitida por la Mancomunidad, 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 RDDEE 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.»*

También se verificará que la solicitud cumple con los requisitos formales y de fondo establecidos por esta Junta en la reciente Comunicación 1/2023 de 25 de abril, relativa a la forma de presentar la solicitud de informe respecto de una estructura de costes.

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

Al ser un contrato de servicios, será posible la futura revisión de precios del contrato, si previamente se justifica su necesidad en el expediente. Se justifica por ser un contrato plurianual con una duración prevista de 10 años coincidente con el periodo de recuperación de las inversiones que se exige realizar al contratista adjudicatario, periodo prolongado durante el cual, es previsible una oscilación de los costes principales del mismo, - fundamentalmente los referidos a los costes de personal- y entendiéndose por tanto que, se dan las circunstancias establecidas en el artículo 9 del RDDEE para que proceda

establecer una revisión periódica y predeterminada de los precios, dado que el periodo de recuperación de la inversión del contrato es superior a cinco años.

Se verifica que además en este expediente está prevista de forma detallada en el borrador del pliego de cláusulas administrativas de la licitación, la fórmula y en general todas las condiciones de revisión que se prevé utilizar.

El objeto de este contrato de servicios consiste en la prestación del servicio público de Recogida de Residuos y Gestión del Punto Limpio en la Mancomunidad Intermunicipal del Bajo Gállego.

La Mancomunidad está integrada por los municipios de San Mateo de Gállego, Villanueva de Gállego, Zuera y la Entidad Menor de Ontinar del Salz, en la provincia de Zaragoza.

Según se informa en la documentación presentada, los datos de población a los que se prestará el servicio y que se toma como referencia para su dimensionamiento, se han obtenido del Padrón a fecha de 1 de enero de 2023 publicado por el INE, y asciende a 16.924 habitantes, repartidos en ocho núcleos: San Mateo de Gállego, Las Peñetas, El Saso, Villanueva de Gállego, Estación el Portazgo, Las Lomas del Gállego, Ontinar del Salz y Zuera.

Además de estos, se incluyen en el contrato las recogidas en los polígonos industriales de los tres municipios.

En cuanto a la configuración de la prestación de recogida de residuos, esta se dimensiona de la siguiente forma:

- 1.- Recogida de la fracción resto (7.500 ton/año aproximadamente).
- 2.- Recogida de envases ligeros (300 ton/año aproximadamente).
- 3.- Recogida de papel cartón (300 ton/año aproximadamente).
- 4.- Recogida de los residuos industriales asimilables a domiciliarios en los polígonos industriales.

5.- Recogida de biorresiduos, (de nueva implantación, por lo que no existen antecedentes).

6.- Recogida de residuos voluminosos, muebles y enseres.

7.- Recogida de restos de poda y de jardinería.

Finalmente, además de la prestación de recogida de residuos, el objeto del contrato conlleva la ejecución de los servicios complementarios de lavado y mantenimiento de los contenedores, así como la gestión del punto limpio existente en la Mancomunidad, que ya se proyectó en su día como parque de maquinaria del servicio de recogida, por lo que cuenta con espacio suficiente para el estacionamiento de la flota de vehículos, una nave taller de más de 800 m², vestuarios, oficinas y almacén.

Se prescribe la subrogación del personal que actualmente se encuentra encuadrado en el citado contrato.

El cálculo del coste de personal se realiza sobre la base de una plantilla de 18,7 trabajadores, (computando las partes proporcionales de reemplazos, absentismos etc) y se realiza conforme al Convenio Colectivo de aplicación de la empresa URBASER, S.A.U. - como actual prestadora del servicio-, para el personal adscrito al servicio de la Mancomunidad, que indican, se encuentra publicado en el BOPZ nº 101 de 7 de mayo de 2022.

Se explica que, dado que se considera como primer año del nuevo contrato el año 2025, para licitar el contrato a precio vigente de mercado se ha previsto actualizar las tablas de 2024, que son las últimas publicadas en el convenio colectivo.

La vigencia del Convenio, indican en la Memoria, se extiende hasta el 31 de diciembre de 2024, manteniéndose la vigencia adicional del Convenio vencido en todo su contenido hasta el 30 de junio de 2026, salvo que con anterioridad las partes acuerden un nuevo convenio que sustituya al anterior.

Las categorías profesionales que intervienen en el contrato se agrupan conforme el siguiente esquema:

- *Personal de ejecución directa:* incluye los peones y los conductores para las operaciones de recogida y de atención del punto limpio, el capataz o encargado de la supervisión directa del servicio y un administrativo para la gestión directa del servicio (punto limpio, sistema de gestión, partes e informes para la Administración).

- *Personal de servicios generales y dirección:* incluye la parte proporcional de puestos de oficina técnica, gestión de personal (nóminas), compras, facturación, prevención de riesgos laborales y dirección local o regional de la empresa.

Para el coste de la prestación se han tenido en cuenta las sustituciones por vacaciones, el absentismo, permisos, etc. El índice de absentismo que se ha previsto alcanza el 6%, y representa las jornadas no trabajadas por enfermedad u otras causas respecto la jornada anual teórica según las condiciones del Convenio Colectivo. Este índice, según se expone en la Memoria justificativa, suele ser mayor en plantillas pequeñas, como la de este contrato, frente a contratos con unas plantillas mayores, donde una baja de larga duración tiene un impacto mucho más acotado en el conjunto del absentismo global.

Conforme las anteriores consideraciones, la plantilla total estimada para la ejecución del contrato se eleva a 18,17 personas, de las que 8,06 se corresponden con la categoría de peón, 7,42 trabajadores con la categoría de conductor, más el encargado (1,24), un auxiliar administrativo (1,24) y un Jefe de Servicio con dedicación a tiempo parcial del 20%. El coste anual resultante de la partida de PERSONAL se estima en 536.403,85 euros, recogiendo el Anexo I de la Memoria, esta partida de forma desglosada.

Del mismo modo, y a efectos de realizar una cuantificación de los costes del contrato, se incluye y valora la relación mínima de equipos que se va a exigir como inversión inicial al contratista. Los equipos deberán ser nuevos, de uso exclusivo para la prestación y revertirán a la Mancomunidad a la finalización del contrato.

El contrato plantea un cambio en el modelo de recogida de residuos, pasando del actual sistema con contenedores de carga trasera a la recogida también con contenedores de *carga lateral*. Se determinan 3 recolectores 1 de carga trasera y dos de carga lateral, un camión de caja abierta, un camión gancho, y más de 832 contenedores, indicando tanto el número de unidades necesarias de cada tipo, como los precios unitarios y su coste total.

Además de los vehículos, la renovación de todo el parque de contenedores representa el 50% de las inversiones totales estimadas.

La vida útil de este tipo de maquinaria, con unos correctos planes de mantenimiento preventivo y correctivo y un uso diario no intensivo, se estima en el estudio entre 20.000 y 28.000 horas, lo que equivale a unos 10 años de uso. A partir de estos años, los costes de mantenimiento en este tipo de equipos se incrementan de forma acelerada, por lo que se aconseja su renovación. En esta línea, no se contempla valor residual para los equipos de nueva adquisición

El importe total de las inversiones previstas asciende a la cantidad de 1.712.487,28 € (IVA excluido), y el importe anual de la amortización de las inversiones asciende a la cantidad de 171.248,73 euros en el apartado 3.1.2 de la Memoria.

El importe de los costes directos de combustible y de mantenimiento también se desglosa por cada uno de los equipos/vehículos, determinando el coste anual. Se determinan costes de mantenimiento preventivo, correctivo, consumos y seguros e impuestos asociados al uso de los equipos.

El cálculo establece la memoria, se han realizado atendiendo a las condiciones de operación específicas del contrato en cuanto a jornadas de trabajo y kilómetros diarios, para cada uno de los equipos se calculan los costes diarios de explotación que contemplan los consumos de combustible y AdBlue, lubricantes, neumáticos, reparaciones, repuestos y mantenimiento, gastos de lavado y limpieza y los seguros e impuestos e incluyendo el gasto en taller para

el mantenimiento preventivo, correctivo y de repuestos de los elementos de inversión.

El importe total de los costes de explotación del contrato, asciende a 237.511,82 €/año, cuyo desglose se adjunta en el Anexo 1 de la Memoria, siendo la partida de combustible y lubricantes, la de mayor importe con un gasto anual estimado de 120.631,80 €/año, junto con el mantenimiento y reparaciones de vehículos y contenedores que supone un coste de 104.974,64 €/año. Se incluye además el coste de los seguros e impuestos de los vehículos, previstos en 11.905,37 €/año.

Se estiman los costes de consumos de energía, mantenimiento también del punto limpio en 21.494,35 euros anuales.

Finalmente, en la cuantificación de los costes directos anuales del servicio se incluyen 12.082,61 euros anuales, relativos a los equipos informáticos de control y monitorización de la calidad de los servicios, dado que todos los vehículos adscritos al servicio deben de ir equipados con GPS y un sistema embarcado de gestión del servicio y de incidencias. El control del servicio y la gestión de incidencias se realizará a través de este sistema.

Y una partida destinada al vestuario, herramientas, EPIs y material auxiliar, para el que se estima la cantidad sin especificar de 5.142,47 euros al año. Se indica en la Memoria que en las tablas del Anexo 1 se detalla el contenido de estas partidas, si bien solamente se refleja su cuantía global, sin referencia a la forma de la estimación de su cálculo, aunque suponen un 0,46 % del presupuesto total del contrato por lo que no es considerada como significativa.

Por último, junto los costes directos, se determinan los costes indirectos del contrato en los que incurre el contratista, como los gastos generales que representa un 5,83% sobre los costes directos.

Se incluye de forma individualizada también como un coste indirecto una partida anual para campañas de comunicación y educación ambiental y de

comportamiento cívico, que se ha estimado en un importe de 11.000,00 euros anuales.

El Beneficio Industrial del contrato se estima expresamente en un 5,00%.

Con los costes indicados, el presupuesto anual total de licitación de este servicio ascendería a la cantidad de 1.227.294,93, IVA del 10 % incluido. Este importe, que incluye todos los gastos derivados del dimensionamiento del servicio realizado previamente, se presenta además a esta Junta, calculado y desglosado por «*costes de ejecución*» – mano de obra, combustibles, mantenimiento...- lo que permite identificar los costes indispensables y significativos, así como verificar los pesos relativos que se atribuyen a estos costes, en el total del contrato.

No se referencian en la Memoria los costes actuales del servicio, pero se indica que se han tenido en cuenta para el cálculo de la prestación.

Respecto del cumplimiento del resto de las premisas, la Memoria examinada consta de 17 páginas más Anexos, con 11 Apartados diferenciados relativos al Objeto del contrato, Presupuesto base de licitación, Condiciones para la Revisión de precios, Periodo de recuperación de la inversión, Consulta a operadores económicos, Propuesta de estructura de costes, Certificado de alegaciones, Fórmula de revisión de precios, costes que pueden ser revisados, identificación de índices de revisión y parámetros de incentivo a la eficiencia, e indica correctamente que la revisión de precios procederá tanto al alza como a la baja, y que solo procederá transcurrido un año desde la formalización del contrato (de conformidad con lo especificado en la última reforma de la LCSP) y, una vez ejecutado en todo caso, el 20 % del mismo.

También se justifica el cumplimiento del requisito de someter a información pública la estructura de costes prevista para este contrato con el fin de que se puedan realizar alegaciones, que se ha realizado en el BOPZ nº 93, de 25 de abril de 2024, señalando que la información sobre dicha estructura podía consultarse en la sede de la Mancomunidad.

Por último, se cumple también con el 9.7 del RDDEE que requiere este Informe preceptivo dado que se estima un importe anual de contrato de 1.227.294,93 euros, y una duración de 10 años, resultando un importe total de contrato de 12.272.949,30 euros, superior a cinco millones de euros.

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 RDDEE, 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 sobre la base de previsiones razonables y, siempre que sea posible, basadas en fuentes estadísticas oficiales.

La documentación remitida a esta Junta expone de forma detallada los elementos, número de unidades y precios unitarios que se consideran necesarios en la inversión inicial, que como ya se ha indicado anteriormente, se cuantifica en una inversión de 1.712.487,28 euros, de inversión inicial.

El apartado 5 de la Memoria se aplica la fórmula que determina específicamente el artículo 10 RDDEE para calcular el periodo de recuperación de la inversión, la cual establece que la tasa de descuento aplicada debe corresponder al rendimiento medio en el mercado secundario de la deuda del Estado a diez años en los últimos seis meses (3,40), incrementado en un diferencial de 200 puntos básicos.

Se toma como referencia para el cálculo de dicho rendimiento medio los últimos datos disponibles publicados por el Banco de España en el Boletín del Mercado de Deuda Pública. Incorpora además la Memoria, un enlace directo a los datos publicados por el Banco de España

Con estos cálculos, la tasa de descuento aplicada de forma correcta es 5,40.

Tomando el importe de inversión inicial, la Memoria en el Anexo II, aplica correctamente la fórmula establecida en el artículo 10 del reglamento, y muestra un periodo de recuperación de la inversión de 10 años para este contrato, lo que coincide con los años propuestos de duración del contrato, de manera que ello permite la revisión de contrato por ser su ejecución superior a los 5 años, y cumple con lo previsto en los artículos 10.1 del RDDEE y párrafo segundo del artículo 29.6/4 de la LCSP.

La Memoria tiene una errata, dado que, si bien reconoce la revisión de precios desde el primer año, en el último párrafo del apartado 5 establece «*en estas circunstancias, el plazo durante el cual existirá revisión de precios es el que va desde los dos años siguientes a la formalización del contrato hasta el año 10. A partir de ese momento, el contrato no podrá ser revisable (artículo 9.5 del RD 55/2017).*»

Por otro lado, el pcap remitido contempla la posibilidad de prórroga de este contrato de servicios en el cálculo de su valor estimado (VEC). Ese periodo no sería revisable, como así se indica en la Memoria, pero debería advertirse también expresamente a los licitadores en el pcap.

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

Uno de los requisitos imprescindibles que requiere el artículo 9.7 del RDDEE para reconocer la posibilidad de revisión de precios en un contrato, es realizar una consulta previa, a cinco operadores habituales del sector, sobre su estructura de costes para el mismo.

Por ello, la Memoria presentada a examen, expone que una vez constatada la concurrencia de las condiciones para que proceda la revisión de precios del contrato, la Mancomunidad procedió a solicitar con fecha 18 de marzo de 2024 (constan los justificantes de envío en el expediente), a cinco operadores económicos relevantes del sector, sus respectivas estructuras de costes en contratos de servicios similares al objeto este servicio. Los operadores consultados fueron: ACCIONA SERVICIOS URBANOS, S.R.L.; FCC MEDIO AMBIENTE, S.A.U.; PREZERO ESPAÑA, S.A.; URBASER, S.A.; VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A.

Se recibió respuesta electrónica de cuatro de los cinco operadores, que representan un 80 por ciento de información a tener en cuenta para formular la propuesta de estructura de costes del órgano de contratación.

La solicitud a los operadores remitida por la Mancomunidad, cumple con lo indicado en la Comunicación 1/2023 de esta Junta, y es adecuada al fin perseguido, dado que traslada información relevante sobre el objeto del futuro servicio, así como un modelo con los parámetros de referencia para elaborar la estructura, con referencia al desglose específico tanto de las partidas destinadas a gastos generales como a beneficio industrial.

En el Anexo 3 de la Memoria se ha adjuntado toda la documentación acreditativa de la remisión de la solicitud de información por parte de la Mancomunidad y las respuestas al requerimiento por parte de los operadores.

La Mancomunidad refiere en la solicitud datos esenciales del servicio como son los relativos a la población estimada usuaria del servicio (16.924 habitantes), los tres municipios y la entidad menor que la conforman, los ocho núcleos habitados en los que se realizaría el servicio, así como la necesaria prestación del mismo en los polígonos industriales de los tres municipios y en el Centro Penitenciario de Zaragoza.

Además, concreta en nueve las diferentes actividades que conlleva la prestación del servicio, incluida la de gestionar el punto limpio existente en la Mancomunidad.

En la notificación se explica que el modelo de gestión previsto consiste en un sistema mixto de recogida con contenedores de carga lateral y de carga trasera. Actualmente el servicio se presta únicamente con contenedores de carga trasera, por lo que será preciso que el nuevo adjudicatario acometa las inversiones necesarias en maquinaria y contenedores de carga lateral.

Igualmente se informa que el punto limpio está integrado en una instalación mayor, que incluye una nave taller para ser empleada como parque de maquinaria y vestuario de la plantilla.

Por último, especifica que correrán por cuenta del contratista, entre otros, los siguientes costes: gastos del personal directo adscrito al servicio, consumos de los equipos de recogida, mantenimiento y reparaciones, seguros e impuestos, la amortización y financiación de las inversiones precisas, los consumos en las instalaciones del punto limpio, el control, supervisión y auditoría de la calidad del servicio, y la campaña anual de sensibilización ciudadana.

Las contestaciones remitidas por los 4 operadores son bastante homogéneas dado que siguen el modelo con los parámetros de estructura indicados en la solicitud. Todas ellas contemplan la estimación de los costes desglosando las partidas de gastos generales y beneficio industrial.

Uno de los operadores ha manifestado la confidencialidad de la información aportada, por lo que, tanto la propuesta de la Mancomunidad como este Informe utilizan los datos suministrados por aquellos de una forma anónima, sin mencionar su razón social, haciendo así extensiva también la confidencialidad al resto de los operadores. Para su mejor utilidad, se efectúa un promedio de cada uno de los costes reflejados por los 4 operadores.

El hecho de utilizar la media de los valores como referente para cada uno de los costes, se considera adecuado, además de para salvaguardar la confidencialidad, porque se ha obtenido una respuesta de casi todos los operadores económicos, de manera que la información recibida es útil y la media no queda distorsionada por una escasa participación.

ESTRUCTURA DE COSTES	Núm. 1	Núm. 2	Núm. 3 ³	Núm. 4	PROMEDIO
Costes de Personal	49,20%	62,00%	63,25%	55,00%	57,36%
Amortizaciones	16,28%	13,00%	8,00%	13,00%	12,57%
Gastos de maquinaria	17,26%	17,00%	19,00%	18,50%	17,94%
Combustible y lubricantes	9,16%	6,80%	11,25%	9,00%	9,05%
Mantenimiento	7,11%	9,40%	7,25%	8,50%	8,07%
Seguros, tasas e impuestos	0,99%	0,80%	0,50%	1,00%	0,82%
Instalaciones	2,34%	0,60%	1,15%	1,00%	1,27%
Equipos informáticos, control	0,92%	0,30%	0,93%	1,00%	0,79%
Vestuario, EPIs, otros	1,50%	0,60%	0,52%	1,00%	0,91%
Campañas	1,00%	1,00%	1,15%	2,50%	1,41%
Gastos Generales	8,50%	3,50%	3,00%	5,00%	5,00%
Beneficio Industrial	3,00%	2,00%	3,00%	3,00%	2,75%
	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Comparando la información facilitada por los operadores, se constata que, existe alguna disparidad entre sus ponderaciones, sobre todo respecto del peso del coste del personal y las amortizaciones, que son menos relevantes comparando el promedio de todos ellos, con respecto de los cálculos efectuados por la Mancomunidad del Bajo Gállego y que son objeto de un análisis en el siguiente apartado.

La Memoria indica en el apartado 7 de la propuesta de EC remitida se ha realizado sobre la base tanto de la información aportada por los operadores económicos, como del estudio técnico realizado por el servicio gestor de la

Mancomunidad, contemplando todos los conceptos necesarios para la prestación del servicio.

Se comprueba, que los operadores consultados revisarían, según promedio, el 74,48 % del contrato, y la propuesta de la Mancomunidad revisa el 68,29 %.

Con esta información se analiza la estructura de costes propuesta.

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 debe integrar la totalidad de los costes que requiere la prestación del servicio. Su análisis, requiere verificar por la Junta que la propuesta remitida para su examen, cumple con las reglas establecidas en el artículo 7 del RDDEE, de manera que sólo se revisen los costes del contrato que sean costes *directos*, asociados a la actividad objeto del mismo y, que además sean costes *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.

Por último, el coste indispensable debe ser además *significativo*, y lo es cuando represente al menos el 1 por 100 de valor íntegro de la actividad. En todo caso, no debe estar sometido a un posible control por el contratista.

También procede verificar que no se están revisando los costes asociados a las amortizaciones, los costes financieros, los gastos generales o de estructura, ni el beneficio industrial.

En cuanto a los costes de mano de obra, el RDDEE determina que únicamente pueden ser revisables si su coste es significativo e indispensable.

De la documentación aportada, resulta la siguiente propuesta de estructura de costes:

ESTRUCTURA DE COSTES	Núm. 1	Núm. 2	Núm. 3 (*)	Núm. 4	PROMEDIO	BAJO GÁLLEGO
Costes de Personal	49,20%	62,00%	63,25%	55,00%	57,36%	48,07%
Amortizaciones	16,28%	13,00%	8,00%	13,00%	12,57%	15,35%
Gastos de maquinaria	17,26%	17,00%	19,00%	18,50%	17,94%	21,29%
Combustible y lubricantes	9,16%	6,80%	11,25%	9,00%	9,05%	10,81%
Mantenimiento	7,11%	9,40%	7,25%	8,50%	8,07%	9,41%
Seguros, tasas e impuestos	0,99%	0,80%	0,50%	1,00%	0,82%	1,07%
Instalaciones	2,34%	0,60%	1,15%	1,00%	1,27%	1,93%
Equipos informáticos, control	0,92%	0,30%	0,93%	1,00%	0,79%	1,08%
Vestuario, EPIs, otros	1,50%	0,60%	0,52%	1,00%	0,91%	0,46%
Campañas	1,00%	1,00%	1,15%	2,50%	1,41%	0,99%
Gastos Generales	8,50%	3,50%	3,00%	5,00%	5,00%	5,83%
Beneficio Industrial	3,00%	2,00%	3,00%	3,00%	2,75%	5,00%
	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

La estructura propuesta por la Mancomunidad se considera adecuada, y se justifica en la memoria que «se asemeja en gran medida a la del operador Núm. 1, que es quien parece haber tenido presente el peso diferencial de la amortización de los contenedores, el coste financiero derivado de esta inversión adicional respecto un contrato común y el coste del punto limpio».

Respecto de los costes de personal se confirma de manera unánime que la actividad es de uso intensivo de mano de obra. Es por ello un coste directo, significativo e indispensable, y por lo tanto revisable. Además, es el porcentaje mayoritario dentro de la estructura e incluye el coste salarial, las cotizaciones sociales, la cobertura del absentismo, vacaciones, etc. En promedio, el peso de la mano de obra sobre el conjunto del valor del contrato calculado es del 57,36%.

Tratándose de la partida más importante, la variación entre el máximo informado (63,25%) y el mínimo (49,20%) es del 28,56%. En cualquier caso, se trata de diferencias apreciables en valores absolutos, ya que entre el menor y el mayor porcentaje informado se llega a concretar una diferencia del 14,05%.

Sobre el peso de la amortización de las inversiones, se justifica que pese a una gran diferencia entre el menor de los valores (8,00%), y el más elevado (16,28%), lo cierto es que la media de los cuatro datos informados representa un 12,57% del coste total del servicio y la propuesta según los cálculos de la mancomunidad supone un peso del 15,35 %.

La Memoria destaca respecto de estas dos anteriores partidas que precisamente el operador que informó el mayor porcentaje para el coste de personal, también informó el menor para las amortizaciones, y viceversa, el operador que informó el menor coste de personal, también presenta el mayor porcentaje de amortización.

Esta circunstancia responde probablemente al alcance de las inversiones previstas por cada operador, y más concretamente, si se ha tenido presente el coste de la renovación de todo el parque de contenedores, que representa un 50% del total de las inversiones. Este coste no es revisable.

A continuación, la ponderación de los combustibles y lubricantes, que son también costes revisables, por indispensables y significativos, se realiza confirmando que hay cierta dispersión entre el valor máximo (11,25%) y el mínimo (6,80%), probablemente relacionado con las distintas condiciones de operación tenidas en cuenta en la determinación de la estructura de costes de cada operador. No obstante, el dato medio de todos ellos alcanza el 9,05% del coste del servicio, similar al 10,81 de la propuesta.

En cuarto lugar, también se consideran directos, indispensables y significativos, y por ello revisables, los costes de mantenimiento y reparación de los vehículos y contenedores, dado que el servicio es en parte mecanizado y va a requerir un elevado consumo de bienes industriales.

Esta partida incluye los costes de neumáticos, reparaciones, mantenimiento, repuestos, y gastos de taller en general. La diferencia entre el valor máximo (9,40%) y el mínimo (7,11%) no son muy dispares y el dato medio de esta

partida representa un 8,07% del coste total del servicio, en tanto que, en la propuesta, con los cálculos efectuados por la Mancomunidad es de 9,41 %.

Las diferencias en estas dos partidas revisables de combustible y mantenimiento de los equipos son las menores de toda la estructura de costes, siendo las dos un componente importante que representa un 21,29 % del total del coste del servicio, existiendo en esas partidas una mayor aproximación entre los cuatro operadores.

Los costes por seguros e impuestos en el contrato, es una partida menor, que no supera el 1% del coste en ningún caso, por lo que no es un coste revisable. Son pequeñas las diferencias en los valores propuestos por los operadores para estos costes.

Los gastos de instalaciones, suponen en la media calculada respecto de las respuestas de los operadores un 1,27% del coste del servicio, y en la propuesta de la Mancomunidad representa un 1,93 %. La diferencia la explica la Memoria refiriendo las circunstancias particulares de este contrato que algunos operadores habrían tenido en cuenta y otros parecería que no. La instalación prevista para el servicio, además de la nave taller y vestuarios y oficinas, incluye un punto limpio para uso público. Esta particularidad se señaló en el escrito de solicitud de la estructura remitida a los operadores y supone un coste adicional al tradicional en contratos donde las instalaciones adscritas al contrato consisten únicamente en la nave taller, almacenes, vestuarios y oficinas. No se considera un coste revisable.

La partida de gasto destinada a equipos informáticos y de control del servicio representa de media el 0,79% del coste del servicio. La propuesta de estructura lo pondera en 1,08 % y no lo considera un coste revisable en todo caso.

El coste destinado a vestuario, EPIs, herramientas y otros costes directos, es considerada otra partida menor dentro de la estructura de costes, con un promedio informado por los operadores del 0,91% y una propuesta de

ponderación por la mancomunidad del 0,46 %, no siendo por lo tanto tampoco considerado un coste revisable.

Lo mismo sucede con el coste destinado a campañas de comunicación. Tres de los operadores han informado datos muy similares (dos el 1% y el tercero un 1,15%) frente al cuarto operador, que ha informado un porcentaje algo mayor (2,50%), lo que puede distorsionar el dato promedio (1,41%) frente a la propuesta que lo mantiene en un 0,99 %. En todo caso, es un coste no revisable del contrato.

Las partidas que ponderan los gastos generales, y el beneficio industrial, son costes no revisables del contrato y suelen presentarse como un porcentaje moderado dentro de la estructura de costes del servicio. En este caso, nuevamente hay un operador cuyo porcentaje de gastos generales destaca con respecto del resto. Aun así, la media de todos ellos es del 5% y la propuesta informada es de 5,83 %, coherente con la misma.

Respecto del beneficio industrial, siguiendo un criterio de prudencia y moderación, todos los operadores han informado un porcentaje muy similar, coincidiendo en el 3,00% en tres casos y un 2,00% en el cuarto caso. La propuesta estima un 5% y, como ya se ha indicado, es un coste no revisable.

De todo ello, la consecuencia que extrae la Memoria es que hay un operador ha tenido presente más presentes los aspectos esenciales y diferenciadores de este futuro contrato, como es la mayor amortización derivada de la inversión en contenedores y la necesidad de mantener el punto limpio de la Mancomunidad como parte de las instalaciones. Este mismo operador es el que mayor porcentaje de coste aplica a amortizaciones y a instalaciones, así como a gastos generales donde se incluyen los gastos financieros.

Esto repercute en que el coste de personal, que es la partida de mayor coste, tenga, no obstante, un peso porcentual menor en comparación con las estructuras informadas por el resto de los operadores, y en cambio sea muy

similar a la propuesta por la Mancomunidad (49,20 % y 48,07% respectivamente).

Por ello la opinión del órgano gestor, es que la estructura de ese operador, y en general la media de las ponderaciones, responde de forma más ajustada a las condiciones particulares del contrato que se señalaban en el escrito remitido a los operadores.

Esto supone que el peso del coste de personal se vea reducido por el mayor peso de las amortizaciones y de los gastos generales, y en menor medida, por el coste del punto limpio. En opinión de la mancomunidad, los otros tres operadores han presentado una estructura de costes igualmente coherente con este tipo de servicios, pero sin tener en cuenta las particularidades de éste.

En todo caso, las desviaciones entre la propuesta de estructura elaborada por la Mancomunidad y la media de los operadores consultados, pueden considerarse menores en la mayoría de las partidas, e incluso en algunas de ellas, como las relativas a equipos informáticos, control del servicio, campañas e incluso beneficio industrial, el porcentaje está en línea con los expuestos por los operadores.

A la vista del análisis realizado, podemos concluir que la estructura de costes que se propone supone la revisión del 68,29 % de los costes del contrato, no muy alejado del 74,48 % propuesto de media por los operadores consultados.

V) Análisis de la fórmula de revisión propuesta:

El RDDEE 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 propuesta recoge en su apartado 9 de la Memoria y en el 2.5 del borrador de pliego, una revisión al alza o a la baja, de costes directos, significativos e indispensables, una vez transcurrido el plazo de un año desde la formalización

del contrato y ejecutado al menos un 20% del mismo, que se calculará (con resultado positivo o negativo) conforme a la siguiente fórmula:

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

Siendo:

P_t importe anual del contrato revisado en el año "t"

P_{t-1} importe anual del contrato en el año "t-1"

K_t coeficiente de revisión aplicado al año "t"

El coeficiente K_t se calcula mediante la siguiente fórmula:

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

En la que:

K_t = Coeficiente de revisión en el año t.

A: Peso del coste de la mano de obra sobre el precio del contrato, expresado en tanto por uno. Según la estructura de costes aprobada por la Junta de Gobierno de la Mancomunidad, el valor del coeficiente A será de 0,4807.

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", publicada por el Ministerio de Trabajo y Economía Social, en el año natural inmediatamente precedente al de la revisión.

B: Peso del coste de los carburantes/lubricantes sobre el precio del contrato, expresado en tanto por uno. Según la estructura de costes aprobada por la Junta de Gobierno de la Mancomunidad, el valor del coeficiente B será de 0,1081

(C_t/C_{t-1}) : es la variación a nivel estatal del índice de precios al consumo de la clase "0722, Carburantes y lubricantes para vehículos personales", publicada por Instituto Nacional de Estadística, entre el momento de la revisión de precios y el año anterior.

C: Peso del coste de mantenimiento y reparaciones de vehículos y maquinaria sobre el precio del contrato, expresado en tanto por uno. Según la estructura de costes aprobada por la Junta de Gobierno de la Mancomunidad, el valor del coeficiente C será de 0,0941

(R_t/R_{t-1}): es la variación a nivel estatal del índice de precios al consumo de la clase “0723, Mantenimiento y reparaciones de vehículos personales”, publicada por Instituto Nacional de Estadística, entre el momento de la revisión de precios y el año anterior.

D: Peso de los costes no revisables del contrato (amortización, gastos financieros, gastos generales, beneficio industrial y otros costes no significativos), expresado en tanto por uno. Según la estructura de costes aprobada por la Junta de Gobierno de la Mancomunidad, el valor del coeficiente D será de 0,3171

El coeficiente de revisión **Kt** dispuesto para este contrato, por lo tanto, es el siguiente:

$$\mathbf{Kt = (0,4807 * Mt) + [0,1081 * (Ct/Ct-1)] + [0,0941 * (Rt/Rt-1)] + 0,3171}$$

Cumpléndose que sea igual a la unidad

$$A + B + C + D = 1$$

Se explican en apartado propio, los índices de variación que se van a aplicar para cada tipo de coste, se indica que proceden de organismos oficiales, son de acceso público y que tienen el mayor nivel de desagregación posible, evitando la indexación al IPC.

El borrador del PCAP presentado recoge expresamente en su apartado 2.5 la posibilidad de revisión de precios del contrato, indicando de forma correcta que aquella puede realizarse cuando haya transcurrido un año desde la formalización del contrato y se haya ejecutado al menos el 20% del importe del contrato, especificando que, en todo caso, sólo podrá tener lugar durante el período de recuperación de la inversión del contrato.

Del mismo modo recoge tanto la fórmula de revisión a aplicar como los índices de la misma forma ya examinada en la propuesta.

Finalmente, el PCAP también determina la forma de proceder para realizar esta revisión, indicando que el contratista presentará el estudio justificativo de la

propuesta de revisión de precios ordinaria anualmente, al menos un mes antes del ejercicio en que deban ser aplicadas, utilizando para ello los últimos índices publicados en el momento de su presentación.

Los pesos relativos o valores otorgados a los coeficientes utilizados en la fórmula de revisión son los siguientes y coinciden con los evaluados en la propuesta de estructura planteada, con la que se ha buscado una ponderación equilibrada entre las ponderaciones de coste presupuestadas por la Mancomunidad y las medias de las remitidas por los cuatro operadores:

REVISIÓN DE PRECIOS (PESOS EN LA FÓRMULA)	
A. Mano de obra	0,4807
B. Combustibles y lubricantes	0,1081
C. Mantenimiento	0,0941
D. No revisables	0,3171
	1,0000

El índice de revisión que se referencia en la fórmula aplicable al coste de personal, es el resultante 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"*, por ser la que más se ajusta a la actividad objeto del contrato, publicado por el Ministerio de Trabajo y Economía Social. En cualquier caso, el incremento no podrá ser superior al experimentado por la retribución del personal al servicio del sector público, según la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Se aporta también la dirección donde obtener el dato, la página oficial del Ministerio de Trabajo y Economía Social: <https://expinterweb.mites.gob.es/series/> y la ruta de búsqueda para obtener el índice.

No obstante, respecto de la limitación que existe en la aplicación de este índice de revisión, es decir cuando dicha variación fuera superior al incremento experimentado por la retribución del personal al servicio del sector público conforme a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado (PGE), que supondrá que se tomará este último índice como referencia y no la del Convenio, consta en la Memoria presentada a examen, pero no en el pcap, por lo que se considera aconsejable indicarla en el apartado 2.5 también.

Como índice para la revisión del coste de combustibles y lubricantes, se propone la variación anual a nivel estatal del índice Nacional Clase 07221, “Gasóleo”, publicado por Instituto Nacional de Estadística. Igual que respecto del anterior índice, además de ser público, se indica la dirección electrónica en la que encontrarlo - <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=23714>, y la ruta de búsqueda para identificar el índice: Clase: 0722 Carburantes y lubricantes para vehículos personales.

Por último, para el coste de mantenimiento y reparaciones de vehículos y maquinaria del contrato se propone utilizar como índice de revisión, la variación anual a nivel estatal del índice Nacional Clase 07230, “*Mantenimiento y reparaciones de vehículos personales*”, publicado igualmente por el Instituto Nacional de Estadística y accesible al público mediante la siguiente dirección electrónica: <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=23714>.

Los índices de revisión utilizados se consideran adecuados, y la fórmula de revisión de precios propuesta, refleja cada componente de coste ponderado en función al peso establecido en la estructura de costes de la actividad, revisándose únicamente los costes significativos con arreglo a índices públicos desagregados, fácilmente accesibles para su consulta, y que no pueden ser modificados unilateralmente por el operador económico, tal y como establece el artículo 7 del RD 55/2017.

Con su aplicación, se revisará el 68,29 % del precio del contrato y quedará sin revisión el 31,71 % por corresponder a costes que, no son revisables, que

tienen carácter poco significativo o bien que pudieran estar sometidos a un control por parte del operador económico.

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.

La Mancomunidad del Bajo Gállego entiende que se trata de una posibilidad y no de un imperativo, no teniendo un carácter obligatorio, siendo más bien su establecimiento una posibilidad para lograr un comportamiento eficiente.

En este sentido, indica la Mancomunidad que su propuesta de Pliego de Prescripciones Técnicas establece un *sistema de retribución al contratista* ya vinculado a un *control cuantitativo del grado de ejecución* de los servicios y una *valoración de la calidad de la prestación*, por lo que una deficiente prestación ya redundará en descuentos directos sobre el certificado mensual.

Por otro lado, el incremento de la mano de obra, componente con más peso en la estructura de costes del servicio, ya se encuentra topado por la retribución del personal al servicio del sector público, según se fije en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Considera además que el nivel salarial del personal adscrito a este contrato es muy inferior al del personal de semejante cualificación profesional del sector público, por lo que cualquier acuerdo salarial que pudiera tender a equipar o mejorar la retribución de los trabajadores deberá ser asumido a costa del contratista en la parte que supere al incremento del sector público.

En su argumentación considera que la tasa de interés referenciada al Euribor ha experimentado una variación en los últimos años desconocida hasta ahora. Apenas hace dos años, en marzo de 2022, la media mensual del Euribor a un año era de -0,237%, y en febrero de 2024 fue del 3,671%, lo que, en opinión de la Mancomunidad, desalienta por sí mismo cualquier iniciativa emprendedora que además requiera importantes inversiones. En tanto los niveles de inflación se mantengan altos no es razonable prever una bajada significativa de estas tasas.

Otros factores que también intervienen en el coste del servicio de forma destacada, como el coste de la energía o de los combustibles, están sometidos igualmente a factores externos que no garantizan su estabilidad en el medio plazo.

En los últimos años ha podido contrastarse la sensibilidad de la economía mundial ante cualquier circunstancia imprevista. La pandemia del COVID en el año 2020, la guerra en Ucrania, la falta de contenedores para el transporte marítimo o de componentes industriales, etc., han provocado crisis continuas en la actividad económica.

En opinión del órgano de contratación, realizar ahora una previsión sobre cómo van a evolucionar a medio o largo plazo los costes básicos de este contrato, como la mano de obra, el combustible o los suministros industriales, y en el contexto macroeconómico actual, considera que puede ser un error en este momento. Para el supuesto de contratos de menor duración, sí entendería que se pudieran aplicar parámetros que incentivasen la eficiencia más allá de los ya prescritos en el pliego, pero no en uno de diez años.

En base a todo lo anterior, y atendiendo igualmente a que no se prescribe la obligatoriedad de incluir estos parámetros de eficiencia, la Mancomunidad no considera razonable incluir parámetros adicionales que limiten las revisiones de precios, más allá de los ya contemplados.

III. CONCLUSIÓN

A la vista de lo anteriormente expuesto y la documentación aportada por la Mancomunidad del Bajo Gallego, se informa favorablemente la propuesta de estructura de costes analizada por esta Junta.

Se ha verificado igualmente que se ha hecho constar expresamente en el borrador de PCAP, la posibilidad de revisión, 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, y la fórmula aplicable.

La duración de este contrato será de diez años, no obstante, se recuerda que, en caso de prorrogarse en un futuro el mismo - como parece desprenderse del VEC establecido en el PCAP- se debe advertir en el propio PCAP a los licitadores que los años de prórroga no serán objeto de revisión por exceder del periodo de recuperación de la inversión.

Informe EC 3/2024, de 11 de julio de 2024, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.