

Informe EC 4/2024, de 26 de noviembre 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 recogida y transporte de residuos domésticos RSU domésticos, fracción resto biorresiduos, y papel cartón, generados en los municipios de la Comarca de la Ribera Alta del Ebro.

I. ANTECEDENTES

El Presidente de la Comarca de la Ribera Alta del Ebro, con fecha 7 de octubre de 2024, remite a esta Junta de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma Aragón, de conformidad con lo previsto en el apartado séptimo 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, del futuro servicio de recogida de residuos domésticos y comerciales, generados en los municipios que conforman la Comarca de la Ribera Alta del Ebro.

Junto con la solicitud se acompañan los siguientes documentos:

- 1.- *Solicitudes (7) y respuestas (5) de las estructuras de costes a operadores económicos del sector en junio de 2024.*
- 2.- *Decreto 2024-1408 de 19 de agosto de 2024 que aprueba una propuesta inicial de estructura de costes, así como la fórmula de revisión de precios, de la actividad relativa al contrato del servicio de recogida de RSU domésticos, fracción resto y biorresiduos, envases domésticos, papel y cartón y asimilables generados en el ámbito de la Comarca Ribera Alta del Ebro.*
- 3.- *Anuncio información pública de la EC en BOPZ de 26 de agosto de 2024*

- 4.- *Alegación de 23 de septiembre de 2024 presentada por el Ayuntamiento de Alcalá de Ebro.*
- 5.- *Certificado de exposición pública de la EC de 4 de octubre de 2024.*
- 6.- *Propuesta de la Estructura de costes, propuesta de fórmula de revisión contractual y Estudio Económico, de septiembre de 2024, elaborados y suscritos por Ingeniero D. Pedro Moreno Gómez, contratado como asistencia técnica por la Comarca, que modifica la ponderación de la EC aprobada en agosto para tener en cuenta la alegación recibida del Ayuntamiento de Alcalá de Ebro.*
- 7.- *PPT del futuro contrato*

El Pleno de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en sesión celebrada el 26 de noviembre 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 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, en el apartado séptimo de su artículo 9.

La petición del informe ha sido formulada por órgano legitimado, - órgano de contratación- de conformidad con lo dispuesto en dicha norma.

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, por tener un plazo de ejecución extenso en el tiempo, se permite establecer ésta, siempre que únicamente se vincule a una evolución de los costes que estén directamente relacionados con la actividad que se ejecuta y revisa, y que tanto la ejecución del contrato, como la estructura de costes que sirven de base, 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, entre otras cuestiones, será objeto de evaluación en el presente informe preceptivo.

La Comunicación 1/2017, de 2 de noviembre, de esta Junta de Contratación Pública 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.

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 de este informe cumple con los requisitos formales y de fondo establecidos en por esta Junta en la Comunicación 1/2023 de 25 de abril, relativa a la forma de presentar dicha solicitud.

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

El objeto del contrato consiste en la realización del servicio de recogida mecanizada de RSU domésticos, fracción resto y biorresiduos, envases domésticos, papel y cartón, y asimilables generados en el ámbito de la Comarca Ribera Alta del Ebro (Zaragoza).

Al ser un contrato de servicios, será posible la futura revisión de precios del contrato, si previamente se justifica su necesidad en el expediente. En la propuesta (apartado tercero), se considera la necesidad de licitarlo como un contrato de servicios revisable dado que conlleva una importante inversión en material al inicio del contrato para poder prestarlo, lo que implica un periodo largo de recuperación de la inversión de 10 años, y por lo tanto del plazo de ejecución del mismo, resultando necesario actualizarlo a precios de mercado.

El sistema de recogida a implantar en el nuevo contrato es un sistema mecanizado mixto en el que se emplearán contenedores de carga lateral y de

carga trasera, según poblaciones y sectores de las poblaciones. Los contenedores de carga trasera están instalados generalmente en superficie, aunque en varios municipios los tendrán soterrados.

Por las características del ámbito geográfico de la Comarca, se van a realizar para la recogida de residuos, recorridos interurbanos, con numerosos desplazamientos por carretera, además de los urbanos. A ello hay que añadir, el transporte de los residuos hasta la estación de transferencia asignada o centro de tratamiento emplazado en el ámbito geográfico de la Comarca o exterior a esta.

Por último, está prevista en el PPT la ejecución de servicios complementarios de lavado y mantenimiento de contenedores, gestión de transporte y tratamiento de los residuos especiales y voluminosos.

El servicio se prestará en los 17 municipios que conforman la Comarca de la Ribera Alta del Ebro. con una estimación de unos 27.916 habitantes aproximadamente según datos del padrón publicados por el INE en enero de 2023.

Respecto del dimensionamiento del servicio, se indican en el PPT la periodicidad de recogida en cada municipio, frecuencia rutas, y especificidades técnicas para desarrollar el contrato de servicios y, indicándose igualmente que la inversión inicial requerida al contratista se corresponderá con la totalidad de los contenedores nuevos- un total de 2.019 - destinados a la fracción resto, biorresiduos, envases y papel/cartón de carga trasera a instalar en los cascos urbanos de los municipios, y la necesaria adquisición de mínimo 6 vehículos recolectores.

Esta inversión se cuantifica en la cantidad de **3.020.755 euros**, en la página 4 de la propuesta, de una forma excesivamente genérica que no se justifica ni en el presupuesto anual que se adjunta como Anexo 1 ni en el estudio económico que acompaña la propuesta de estructura de costes, en la que se cuantifican costes de su amortización y financiación.

El contratista, además también deberá disponer (sin que tenga que ser de nueva adquisición) de lavacontenedores (2), equipo de recogida de voluminosos, equipo para punto limpio móvil y vehículos auxiliares (furgoneta de inspección, furgón taller...) que se consideren necesarios para el correcto desarrollo del contrato, y finalmente el establecimiento de una base (instalaciones fijas), que deberá estar emplazada en el ámbito geográfico de la Comarca la Ribera Alta del Ebro.

El Anexo A.1 que acompaña a la propuesta de EC, determina el *presupuesto anual total de licitación* que asciende a 1.480.682,43 euros, IVA (10%) incluido, y desglosa y expresa dicho presupuesto del contrato calculado *por actividad* – coste de recogida de fracción resto y biorresiduos, coste de recogida de envases, coste de recogida de papel cartón, de recogida de voluminoso, coste lavado de contenedores...- y *no por todos los costes de ejecución directos e indirectos* – mano de obra, combustibles, mantenimiento...- que van a conformar la futura estructura de costes.

Lo mismo sucede con la memoria económica que acompaña la propuesta de estructura de costes, cuyos cálculos se refieren a costes de actividad, indicando solamente al final del mismo – paginas 1 a 18-, un desglose de 6 costes (mano de obra, amortización, combustible, productos industriales, gastos varios y Gastos Generales y Beneficio industrial), extrapolados del cálculo de los costes por actividad.

De la documentación remitida, esta Junta no puede constatar la idoneidad de los pesos relativos que se atribuyen a estos costes en el total del contrato, puesto que se desconocen las operaciones intermedias que se realizan para alcanzar dichos importes.

Así, por ejemplo, no se ofrecen datos o explicaciones sobre el número de operarios necesarios de plantilla que se ha utilizado para este cálculo de mano de obra, ni si coincide o no con el que sea necesario para ejecutar el contrato.

Si hay y cuál es, el personal subrogado y su categoría. Se desconoce que tablas salariales se han utilizado para establecer este coste en el presupuesto. Tampoco se indican ni el tipo de combustible que se ha tenido en cuenta para calcular ese coste, ni su precio de mercado, puesto que en la memoria económica se ofrecen costes/jornada de equipos.

No consta tampoco entre la documentación remitida a esta Junta, ningún referenciación a los costes actuales del servicio de recogida que se esté llevando a cabo en estos momentos, así como tampoco el borrador de PCAP. En todo caso, se recuerda que deberá estar prevista de forma detallada en los pliegos de licitación la fórmula que se prevea utilizar, al no disponer este tipo de contratos de una formula tipo.

No considerándose suficiente la información remitida para disponer de una referencia objetiva de las ponderaciones asignadas a la propuesta de estructura de costes, se requiere a la Comarca en el mismo mes de octubre de 2024, la subsanación de la documentación con el fin de que se adjunte el desglose y detalle del coste de las inversiones a realizar que asciende según su propuesta a 3.020.755 euros, importe que se utiliza necesariamente para el cálculo del periodo de recuperación de la inversión, y que condicionará el plazo del contrato, así como la justificación y desglose del cálculo de los costes unitarios que conforman la estructura de costes presentada en la propuesta principalmente de las referencias utilizadas para los cálculos de personal, combustible, etc. que permitan verificar la idoneidad de los pesos que se le asignan en la propuesta.

Con fecha 7 de noviembre de 2024, la Comarca remite 4 documentos de subsanación: 1) Informe de subsanación emitido por la asistencia técnica que ha preparado la documentación de este contrato, .2) Informe de subrogación (que consiste en un Anexo remitido por URBASER, S.A. sobre la relación actual del personal adscrito al servicio), 3) el Convenio colectivo de la empresa URBASER, S.A. con el colectivo de trabajadores del Servicio de recogida de determinados residuos domésticos en los municipios de la Comarca Ribera Alta

del Ebro, su transporte a centro de tratamiento y eliminación de residuos, limpieza mediante baldeo y atención de punto limpio y 4) Borrador PCAP, que se analizan junto con la estructura de costes en su apartado correspondiente.

Respecto del cumplimiento del resto de las premisas formales que requiere la normativa, la propuesta de estructura de costes examinada consta de 7 apartados, relativos por orden a Antecedentes, Objeto, Justificación de la implantación de un régimen de revisión de precios, Periodo de recuperación de la inversión, Estructura de costes, Formula de revisión de precios, Régimen de revisión de precios, y Conclusiones.

Se especifica correctamente que la revisión de precios será simétrica o bidireccional, esto es, procederá tanto al alza como a la baja, (página 10 de la propuesta), pero determina que solo procederá transcurridos dos años desde la formalización del contrato.

Este requisito debe corregirse, dado que fue objeto de modificación, por la *Ley 11/2023 de 8 de mayo de trasposición de Directivas de la Unión Europea en materia de accesibilidad de determinados productos y servicios, migración de personas altamente cualificadas, tributaria y digitalización de actuaciones notariales y registrales; y por la que se modifica la Ley 12/2011, de 27 de mayo, sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos*, que en su Disposición final séptima, modifica el artículo 103 de la LCSP, de manera que desde entonces es suficiente con el transcurso de un año desde la formalización del contrato, para revisar el contrato.

Falta igualmente incluir que, para poder realizar la revisión de precios del contrato, además de ser necesario el transcurso del plazo de 1 año, es necesario que se encuentre ejecutado el 20 % del contrato, requisito que permanece, para poder comenzar la revisión del mismo.

Ambas cuestiones deberán rectificarse tanto en la estructura de costes como en el PCAP definitivo, corrigiendo la página 8- Cláusula sexta del borrador remitido.

Por último, respecto de la verificación del trámite procedimental seguido para concretar la estructura de costes del contrato, se justifica que se da cumplimiento tanto al 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 196, de 26 de agosto de 2024, con el contenido íntegro de dicha estructura), como la solicitud de Informe preceptivo a esta Junta, dado que se estima un importe anual de contrato de 1.480.682,43 euros IVA incluido, y una duración mínima de 8 años, resultando un importe total de contrato de 11.845.459,44 euros, superior por lo tanto 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 inicial remitida a la Junta indicaba una inversión total de **3.020.755** euros, pero como ya se ha indicado sin desglosar ni justificar su cuantificación ni en la propuesta de EC ni en la memoria económica que la compañía. En la subsanación se alega *que este importe se obtiene como resultado de los cálculos relativos a las aportaciones del material nuevo al inicio del contrato. Esta relación, por defecto, no se introdujo en su totalidad en el*

apartado correspondiente del Estudio Económico, quedando incompleta la información, tal y como manifiesta la Junta. Se adjuntan los cálculos relativos a la inversión con sus recios unitarios.

El PPT establece que el sistema de recogida a implementar en este contrato es un sistema mecanizado mixto, que empleará contenedores de carga lateral y carga trasera. Además, exigirá la renovación de la totalidad de los contenedores (2.019), 6 vehículos recolectores (4 de carga lateral y 2 de carga trasera), puntos limpios y un sistema de control de flotas.

La subsanación remitida a esta Junta expone brevemente los elementos y precios unitarios que se consideran necesarios y que son coincidentes con la inversión inicial exigida en el PPT.

Se advierte no obstante que no se computa en el cálculo los elementos requeridos a la obligación de instalar una BASE con instalaciones fijas en la Comarca, que en cambio sí se encuentra establecida en la Propuesta como inversión obligatoria.

Para calcular el periodo de recuperación de la inversión, el apartado cuarto de la propuesta aplica la fórmula que determina específicamente el artículo 10 RDDEE, 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, incrementado en un diferencial de 200 puntos básicos. De esta forma, la tasa de descuento aplicada es 5,27.

La propuesta aplica correctamente la fórmula del reglamento, y muestra un periodo de recuperación de la inversión de 9,893 años, posibilitando la revisión de contrato por ser su ejecución en todo caso superior a los 5 años, tal y como establecen los artículos 10.1 del RDDEE.

Este periodo de recuperación de la inversión de 10 años, se hace coincidir con el plazo de ejecución del contrato que se propone en 8 años y 2 prorrogas anuales obligatorias para el contratista.

En caso de licitarse así, 8+2, durante las 2 prórrogas anuales previstas, sí sería posible realizar la revisión de precios del contrato, por quedar dicho plazo de ejecución incluido dentro del periodo de recuperación de la inversión.

Cualquier prórroga distinta de aquellas, ya no sería susceptible de tener revisión de precios, así lo recoge expresamente también la propuesta presentada, si bien se considera necesario además que se advierta de todo ello en el PCAP expresamente a los licitadores

De no concederse las prórrogas, se determina que la Comarca estará obligada a reintegrar al contratista el importe pendiente de amortizar de la inversión realizada para la ejecución del contrato.

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 RDDEE establece que *«Es necesario que el órgano de contratación elabore una propuesta de estructura de costes de la actividad, previa solicitud a cinco operadores económicos de su estructura de costes»*.

Se indica en la documentación remitida, que la Comarca de la Ribera Alta del Ebro con fecha 27 de octubre de 2022 solicitó la posible estructura de costes para este contrato, a los siguientes siete (7) operadores habituales del sector: SORIGUE (VIALEX), SEULA, VALORIZA, URBASER, ACCIONA, ACTÚA SERVICIOS Y MEDIO AMBIENTE y FCC.

Se recibió respuesta electrónica de cinco operadores, que representan un 72% de los consultados pero que cumplen con el 100% de los requeridos por el RDDEE, en cuanto a información a tener en cuenta para formular la propuesta del órgano de contratación.

La solicitud a los operadores contiene información sobre el objeto del futuro contrato y un modelo con los parámetros de referencia para elaborar su estructura, con referencia expresa al desglose de las partidas de gastos generales y beneficio industrial, pero no contiene datos relativos a la población

usuaria del servicio, el número de contenedores actuales, o el volumen de residuos y periodicidad de recogida, por ejemplo.

Las contestaciones remitidas por los cinco operadores son bastante homogéneas en sus formas, destacándose dos peculiaridades:

Uno de los operadores (VALORIZA), introduce un nuevo parámetro de coste bajo el concepto de “*mantenimiento y reparación* “. Con el fin de homogeneizar las respuestas de todos los operadores expresadas en los mismos términos, la Comarca solicitó a este operador que corrigiese la estructura de costes presentada teniendo en cuenta los términos reflejados en la solicitud. Dicho operador envió la estructura corregida en tiempo y forma

Otro de los operadores (FCC), expone que, entiende que la partida de *GG y BI* no es revisable y por ello la excluye de los términos de la ecuación representativa de la estructura de costes, aunque, sin embargo, sí incluye en la misma el coste de las *amortizaciones* que tampoco es revisable. La opinión de la propuesta de la Comarca es que en la estructura deben figurar todos los términos de las partidas que constituyen la estructura de costes, tanto los revisables como los no revisables, por lo que se ajustan los datos presentados con la inclusión de la partida de *GG y BI* estimada por el operador.

Esta actuación de la Comarca es correcta, dado que en opinión de esta Junta una cuestión es que algunos costes sean costes no revisables, y otra distinta es que deben ser necesariamente ponderados *todos* los componentes del coste que conforma el precio del contrato, sean directos e indirectos, revisables o no, para que la ponderación otorgada sea real.

Finalmente, uno de los operadores ha manifestado la confidencialidad de la información aportada, motivo por el cual la Comarca determina que la confidencialidad en la elaboración su propuesta se haga extensiva también al resto de los operadores, de manera que no se reflejen los valores porcentuales aportados individualmente y se trabaje con las medias resultantes.

OPERADOR ECONÓMICO	MANO OBRA %	AMORTIZ %	COMBUST. %	PROD IND. %	G.VARIOS %	GG BI %	TOTAL %
I	50,79	13,83	9,66	11,31	5,41	9,00	100,00
II	58,50	12,60	6,30	9,00	3,60	10,00	100,00
III	67,00	8,00	12,00	4,00	1,00	8,00	100,00
IV	58,00	15,00	16,00	2,00	1,00	8,00	100,00
V	68,65	8,13	10,08	7,12	2,02	4,00	100,00
MEDIA	60,59	11,51	10,81	6,69	2,61	7,80	100,00

Difieren los valores indicados en general de las ponderaciones de costes establecidas en la propuesta de la Comarca. La explicación que expone es que en la mayoría de los casos la información que aporta el operador económico está pensando en un contrato de forma más genérica, sin tener en cuenta que la mecanización es muy grande en este contrato en particular, con equipos mono operadores y recogida principalmente de carga lateral, que requieren de menos personal.

No obstante, teniendo en cuenta que son los valores propuestos por los operadores del sector, y que han contestado todos, estos se han tenido en consideración para establecer la propuesta de estructura de costes que propone la entidad contratante, utilizando para ello las medias aritméticas de los costes de las consultas recibidas.

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 todos los operadores económicos (100%), de manera que la información recibida es útil y la media no queda distorsionada por una escasa participación.

Se comprueba que los operadores consultados revisarían de media el 78,79 % del contrato. Con esta información se analiza la estructura de costes propuesta por la Comarca.

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.

En opinión de esta Junta, como ya se ha indicado, la estructura de costes (EC) debe especificar la totalidad de los costes que conllevará la prestación del servicio.

Su análisis por la Junta, requiere verificar que la EC propuesta cumple con las reglas establecidas en el artículo 7 del RDDEE, de manera que, una vez ponderados todos los costes en función de su peso relativo en el precio del contrato, sólo se revisen en un futuro aquellos costes del contrato que sean directos o asociados a la actividad objeto del mismo y, que además sean costes «*indispensables*» para su ejecución, esto es, cuando la actividad no pueda realizarse de manera correcta y conforme a las obligaciones asumidas por el contratista, sin incurrir en dicho coste.

Además, el coste indispensable debe ser también «*significativo*», y lo será cuando represente al menos el 1 por 100 de valor íntegro de la actividad, y no se encuentre sometido al control del contratista.

Procede verificar que no se revisen los costes asociados a las amortizaciones, los costes financieros, los gastos generales o de estructura, ni el beneficio industrial, aunque ponderen con su peso en el total de la estructura propuesta.

El RDDEE menciona especialmente los costes de mano de obra, que sólo serán revisables si su coste es realmente significativo e indispensable.

La Estructura de Costes inicialmente elaborada por la Comarca extrapolados los costes a partir del estudio económico que acompaña en su documentación es la siguiente:

COMARCA RAE	K1. MANO OBRA %	K2.AMORTIZ %	K3. COMBUST. %	K4. PROD IND. %	K5. G.VARIOS %	K6.GG BI %	TOTAL %
EE ENT CONTRAT	30,02%	27,77%	20,13%	10,62%	3,25%	8,22%	100,00

De los seis costes referenciados en la propuesta presentada, la Comarca establece que los costes de personal que representan un 30,02 % en la ponderación y los de amortización y financiación de las inversiones (27,77 %) serán sin duda costes significativos e indispensables, puesto que el adjudicatario tendrá que adquirir la mayor parte del material necesario como los vehículos de residuos, los destinados a servicios complementarios y los contenedores, al inicio del contrato.

Conforme al estudio económico y demás documentación que se adjunta con la propuesta de EC, el coste de *amortización*, no obstante, no se considera revisable, al igual que tampoco los *gastos varios* que son una amalgama de varios costes no ponderados de forma individualizada (seguros e impuestos de los vehículos, ropa de trabajo/Epis, gastos de instalaciones fijas, etc., que representan entre todos ellos un 3,25 %) ni tampoco los costes relativos a *gastos generales y beneficio industrial* que representan un 8,22 % del precio.

Se consideran revisables 3 de los 6 de los costes que conforman su EC: los costes de mano de obra, los de combustible y los de productos industriales que, en su ponderación inicial, antes de consulta a operadores y periodo de información pública, representaba un total del 60,77 %.

Respecto de los costes de personal, se considera que es significativo e indispensable, y por ello revisable. Representa en el cálculo de la Comarca el **30,02 %**, muy dispar con las ponderaciones de los operadores económicos, cuya media representa el doble de este coste (**60,59 %**).

La Comarca lo justifica en el hecho de que en este contrato la recogida de residuos estará muy mecanizada, siendo ejecutada en parte mediante equipos mono-operadores. Sin embargo, como ya se ha indicado al comienzo de este informe, en la documentación inicialmente remitida no se indican las referencias que se han tomado como base para este cálculo, ni el número de operarios computados, ni personal subrogado, o la referencia de las tablas salariales utilizadas para su cuantificación.

En la subsanación que se recibe, se informa a la Junta que *“el número de operarios, puestos de trabajo, puede calcularse considerando las jornadas de trabajo que los mismos realizan para la prestación de los servicios calculadas de acuerdo con las mediciones expuestas en el estudio económico, que se presenta calculado por costes/jornada equipos.*

Sin embargo, no es labor de esta Junta realizar cálculos ni operaciones intermedias para examinar la EC propuesta. La determinación del coste de personal que se estima debería indicar claramente cuanto personal esta abarcando, que categoría, que salario y costes de personal se están aplicando y si existe o no personal subrogado, sin que tenga que realizar cálculos para verificar si el peso dado a este coste es correcto o no.

A continuación, la subsanación, ya sí especifica los datos que se han utilizado en el cálculo de este coste de mano de obra, como los días trabajados, que son 273, que las horas de trabajo al año son 1.800, con una duración de la jornada de trabajo de 6,66 horas trabajando de lunes a sábado.

También informa que se ha considerado que el encargado atiende en un 50 % de su jornada el servicio a la Comarca y que los trabajadores de carácter administrativo se consideran gastos de administración y se incluyen en gastos generales, no existiendo personal de esta categoría entre el personal a subrogar.

Y respecto de este último, en la subsanación se adjunta la relación del personal a subrogar facilitada por la empresa que actualmente presta el servicio.

En dicha relación figuran 10 conductores y 8 peones de plantilla.

Se informa igualmente que se procederá a un ajuste de esta plantilla a la baja respetando la normativa laboral de aplicación, justificado en que en el nuevo contrato se introducen unas modificaciones sustanciales, sobre todo por el cambio del sistema de recogida que pasa de ser de carga trasera al 100% anteriormente- y que requiere de una carga manual-, a un sistema de recogida mixta con carga lateral en un 80 % y carga trasera ya solo en un 20 % de las recogidas.

Se especifica que se ha tenido en cuenta que, en la relación del personal a subrogar, figuran con categoría peón, varios operarios que al inicio del nuevo contrato alcanzarán la edad de jubilación, de manera que el ajuste señalado de plantilla a la baja podría realizarse sin mayores problemas y sin generación de sobre costes por indemnizaciones.

La subsanación indica también finalmente que el Convenio Colectivo del personal que se ha considerado en los cálculos, es el actualmente vigente para el mismo contrato prestado en la Comarca, de URBASER, que se está aplicando en el periodo de 2022 a 2025, y que las tablas salariales que sirven de base para el cálculo de los costes del personal son las correspondientes al año 2025 del referido convenio. Se adjunta además el texto del Convenio en la subsanación.

En segundo lugar, también se consideran costes indispensables y significativos, y por ello revisables, los costes de mantenimiento y reparación de los vehículos y contenedores, dado que el servicio es altamente mecanizado y van a requerir un elevado consumo de bienes industriales. El PPT establece que *«todos los gastos relativos al mantenimiento preventivo y correctivo, así como los de las reparaciones de los vehículos e instalaciones adscritos y los de refuerzo y reserva serán por cuenta del adjudicatario del servicio, independientemente del alcance de las averías que puedan sufrir los mismos en la prestación del servicio»*.

En la propuesta se indica que este coste está compuesto a su vez por dos, el referido a mano de obra y el que se pondera de forma individualizada referido a los productos industriales considerando que se va a realizar un alto consumo de estos.

La extrapolación de este coste en Estudio económico supone en el presupuesto presentado la cantidad de 142.947,64 euros, que representan el **10,62 %** del coste total, un porcentaje similar a la media de coste establecida por los cinco operadores (**6,69 %**). No se aportan más datos en la subsanación.

Respecto del coste de combustible, tercero y último de los costes revisables del contrato, su extrapolación del Estudio económico refleja en el presupuesto la cantidad total de 270.919,35 euros, que representa el **20,13 %** del coste total, muy dispar de nuevo con las ponderaciones de los operadores económicos, cuya media representa la mitad de este coste (**10,81%**).

La propuesta de la Comarca lo considera coste indispensable, con un consumo de combustible elevado y superior al de la media de operadores dado que el servicio se ha de prestar en los diferentes núcleos pertenecientes al ámbito geográfico de la Comarca, debiéndose realizar itinerarios interurbanos, con numerosos desplazamientos por carreteras con los vehículos a media carga, además de los recorridos urbanos.

Respecto de la solicitud de subsanar los parámetros tenidos en cuenta para determinar su cuantificación se indica que *“en la página 10 del estudio económico están reflejados los costes de explotación de los vehículos, los cuales incluyen los de combustible (Comb), los cuales se muestran en esta comunicación.”*

Se aclara que por razones de viabilidad y economía la totalidad de los vehículos utilizan motores de ciclo diésel. Se especifica que en el cálculo del consumo (l/h) de los vehículos se han tenido en cuenta parámetros como la potencia del motor, el grado de utilización de esta según el trabajo que se

realice (recogida o transporte), el rendimiento de los motores, el poder calorífico y la densidad del combustible.

Además, se informa que el precio del combustible considerado en los cálculos – gasóleo- es de 1,4 €/l, IVA excluido.

En cuanto al tiempo de funcionamiento de los vehículos se ha considerado también, que los mismos están funcionando las horas empleadas por los conductores en sus jornadas de trabajo, restando los tiempos de descanso intermedio y tiempos muertos del personal en los que el vehículo estará parado.

Finalmente, tampoco se realiza en la propuesta ninguna referencia a los costes actuales del servicio, sobre todo para justificar la disparidad de los costes de personal y combustible con la media resultante de la consulta a los operadores.

A este respecto, en la subsanación, la Comarca indica que no se considera como una referencia válida tener en cuenta los costes actuales del servicio, por las siguientes tres razones que expone:

i) Debido a que el servicio está contractualmente en una situación que no está amparada en contrato alguno, por haber vencido en octubre de 2022 el contrato anterior, y no admitir prórrogas por parte del contratista, se está negociando en la actualidad la contraprestación del servicio que se está prestando sin que en estos momentos se haya concretado el importe exacto de dicha contraprestación.

Hay que tener en cuenta además que en el contrato vencido no había posibilidad de revisar los precios, por lo que el importe vigente al final de contrato era el de la adjudicación (año 2018).

ii) En el contrato anterior del servicio tanto los vehículos como los contenedores los aportaba la Comarca. Esta aportación no es posible llevarla a cabo en el nuevo contrato por no disponer la Comarca de esos medios, ni capacidad para afrontar una renovación total del material. Hay que señalar que los vehículos del servicio propiedad de la Comarca han sobrepasado ampliamente su vida

útil y que el periodo medio de uso de los contenedores en servicio es superior a 10 años-

Por ello, en el nuevo contrato se ha de aportar por el adjudicatario el nuevo material, el cual habrá que amortizarse en el contrato directamente el material con reversión (contenedores) y los vehículos adscritos.

iii) El servicio diseñado para el nuevo contrato modifica sustancialmente los sistemas de recogida, de carga trasera a carga lateral, amplía la prestación de otros servicios (recogida de voluminosos y RAES) e introduce otros nuevos (recogida de biorresiduos, nuevo punto limpio, puntos limpios de proximidad,) que no estaban recogidos en el anterior contrato.

De esta forma, en opinión de la Comarca, la información facilitada por los operadores es la única que cumple realmente la finalidad de servir de referencia para elaborar la estructura de costes.

Y, aunque por parte de la asistencia técnica contratada al efecto, se considera que las estructuras de costes presentadas por los operadores económicos no son del todo adecuadas para el servicio que se va a contratar, se entiende conveniente tenerlas en cuenta, a través de las medias resultantes de cada componente de coste, ya que, por un lado, así se exige en la normativa (artículo 9.7.b RDDEE), y por otro, consideran que además puede representar una ventaja para la entidad contratante, que el porcentaje por ejemplo correspondiente a la mano de obra se vea incrementado, a costa de la disminución de los otros coeficientes, como el del combustible, al estar limitadas en el primero las subidas salariales, a efectos de la revisión de precios.

Así, la EC que aprueba la Comarca para este contrato, y que somete a información pública, es la media que resulta entre, su propia ponderación de costes, realizada sobre la base de datos concretos y específicos del servicio, y, la media a su vez obtenida de la respuesta de los cinco operadores del sector.

La estructura de costes resultante que se aprueba es la siguiente:

COMARCA RAE	K1. MANO OBRA %	K2.AMORTIZ %	K3. COMBUST. %	K4. PROD IND. %	K5. G.VARIOS %	K6.GG BI %	TOTAL %
PROPUESTA	46,99	19,80	15,71	6,82	2,67	8,01	100

Posteriormente, durante el periodo de exposición pública de la EC, se presentó una alegación por el Ayuntamiento de Alcalá de Ebro, que solicita dos cuestiones: que se desarrolle con mayor amplitud el término referido al incentivo a la eficiencia, al objeto de que su aplicación no ocasione desequilibrios en los precios que se revisen, y que se repase el presupuesto del contrato, por si debido al tiempo transcurrido, es preciso revisar alguna de las partidas al alza.

Finalmente, la propuesta de EC que se remite a esta Junta para su informe, tiene en cuenta esta alegación, actualizándose levemente algunos costes iniciales por variaciones no sustanciales de las prescripciones recogidas en el PPT, referidas a la frecuencia de recogida de envases y al mantenimiento de contenedores. La EC resultante es la siguiente:

COMARCA RAE	K1. MANO OBRA %	K2.AMORTIZ %	K3. COMBUST. %	K4. PROD IND. %	K5. G.VARIOS %	K6.GG BI %	TOTAL %
PROPUESTA	45,30	19,64	15,47	8,65	2,93	8,01	100

Esta estructura de costes, supone la revisión del 69,42 % de los costes del contrato y que no se revise el 30,58 %.

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 elección de los índices con la mayor desagregación.

La propuesta presentada recoge en su apartado 5 estos aspectos, estableciendo una revisión al alza o a la baja, y la determina aplicar una vez transcurrido el plazo de *dos años* – deberá corregirse a un año- desde la formalización del contrato, que se calculará, con resultado positivo o negativo, conforme a la siguiente formula que contempla dos aspectos:

$$K \text{ rev } i = K \text{ vp} + K \text{ in ef}$$

$K \text{ vp}$ = término de variación de precios = $0.80 \times K_A$, que calcula la revisión de costes según la EC.

$K \text{ in ef}$ = término de incentivo a la eficiencia = $0.20 \times K_{Bi}$, como formula que incentiva la eficiencia del contrato.

A su vez, el término de variación de precios, o $K \text{ vp}$ resulta de la aplicación de la siguiente fórmula:

$$K_A \text{ } i = K_1 \times \text{ÍCP } i + K_2 + K_3 \times \text{IC } i + K_4 \times \text{IPRI } i + K_5 + K_6$$

Siendo:

$K_A \text{ } i$ = índice de revisión para el año i

K.1: Término correspondiente a la Mano de Obra (**revisable**)

K2: Término correspondiente a amortizaciones (**no revisable**)

K3: Término correspondiente a combustibles líquidos (**revisable**)

K4: Término correspondiente a productos industriales (**revisable**)

K5: Término correspondiente a Gastos Varios (**no revisable**)

K6: Término correspondiente a GG y BI (**no revisable**)

I CPi = Índice que refleja el Incremento a aplicar para el año i de los costes de mano de obra resultante de lo acordado en el convenio colectivo que rige las condiciones laborales del personal adscrito al servicio. El incremento no podrá ser superior al reflejado en los Presupuestos Generales del Estado para los empleados públicos para el mismo periodo considerado. El índice a aplicar en la primera revisión, y sucesivas, tendrá en cuenta los incrementos salariales que se hubieran producido en el periodo comprendido entre la fecha de presentación de la oferta y la de la revisión de precios.

IC i = Índice que refleja el incremento a aplicar para el año i del grupo especial de combustibles líquidos (0453 Índice nacional) con respecto al registrado en la fecha de presentación de la oferta, publicados por el INE.

IPRI i = Índice que refleja el incremento a aplicar para el año i del grupo especial de bienes de equipo de productos industriales (Índice nacional) con respecto al registrado en la fecha de presentación de la oferta, publicados por el INE.

Se especifica, que se tomarán los indicadores mensuales del mes que proceda, una vez transcurridos los *dos años* (debe indicarse que es uno y añadir el requisito de haber ejecutado el 20 % del contrato), desde la formalización del contrato (1ªrevisión) y periodos anuales (revisiones posteriores).

En la formula propuesta se cumple que $K1 + K2 + K3 + K4 + K5 + K6 = 1$.

Los pesos relativos o valores otorgados a estos coeficientes coinciden con los expresados en la última propuesta de estructura fechada en el mes de septiembre por el Ingeniero Industrial Pedro Moreno Gómez, - como asistencia técnica contratada por la Comarca Ribera Alta del Ebro- la cual, como ya se ha indicado refleja algunas diferencias con la propuesta de EC aprobada inicialmente por la Comarca, una vez tenida en cuenta una de las alegaciones recibidas en el periodo de exposición pública.

Esta ponderación o EC corregida, sigue derivando igualmente de la media entre las ponderaciones calculadas por la asistencia técnica de la Comarca y las medias de las remitidas por los cinco operadores consultados, si bien no consta que haya sido aprobada por la Comarca.

k1	0,4530
k2	0,1964
k3	0,1547
k4	0,0865
k5	0,0293
k6	0,0801
SUMA	1,0000

En cuanto a los índices utilizados, el que se referencia en la fórmula aplicable al coste de personal K1, es el resultante de lo acordado en el Convenio Colectivo que resulte de aplicación al personal adscrito al servicio, si bien no se indica el mismo, por lo que no se cumple con el requisito de que sea accesible al público. Se especifica que el incremento no podrá ser superior al reflejado en los Presupuestos Generales del Estado para los empleados públicos.

El índice de revisión utilizado sobre el coste del combustible K3, es el de combustibles líquidos -0453 Índice nacional-, publicado por el INE.

Respecto del índice el IPRI i correspondiente a bienes de equipo de productos industriales, con el que se revisa el componente de coste «K4: productos industriales» que es un índice nacional también publicado por el INE.

La fórmula de revisión de precios propuesta refleja cada componente de coste ponderado en función al peso establecido en la última propuesta de estructura de costes de la actividad fechada en septiembre de 2024, revisándose únicamente los 3 costes considerados significativos (K1, K3 y K4), con arreglo índices públicos desagregados, que no pueden ser modificados unilateralmente por el operador económico, tal y como establece el artículo 7 del RD 55/2017 y su cálculo representará el 80 % de la variación la revisión, siendo el 20 % restante el resultado del cálculo del termino de incentivo a la eficiencia.

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 fórmula propuesta por la Comarca Ribera Alta del Ebro, sí incluye este incentivo a la eficiencia y supone el 20 % de la revisión que se vincula a la mayor recogida selectiva de «envases domésticos y papel cartón y de biorresiduos, ya que lo considera una importante ventaja económica, social y medioambiental porque el contratista es un actor relevante por disponer de los medios para la prestación del servicio y ser colaborador de las campañas de información y concienciación a los usuarios.

El cumplimiento de este incentivo conllevará la posibilidad de obtención de un factor de revisión de precios de mayor cuantía, cuanta mayor eficiencia se consiga en la recogida de estas fracciones.

El índice correspondiente a este incentivo se calculará con arreglo a la siguiente formulación:

$$K_{Bi} = (PENV_j + P_{PC_j} + 1.2 \times P_{BIO_j}) / (1010 + P_{BIO_j})$$

Siendo,

PENV_j = Peso (en toneladas) de la fracción de recogida selectiva de envases recogido en el periodo anual anterior a la revisión de precios (o media anual de los dos primeros años en los que no hay revisión de precios).

PPCj = Peso (en toneladas) de la fracción de recogida selectiva de papel /cartón recogido en el periodo anual anterior a la revisión de precios (o media anual de los dos primeros años en los que no hay revisión de precios)

PBIOj = Peso (en toneladas) de la fracción de recogida selectiva de biorresiduos recogido en el periodo anual anterior a la revisión de precios (o media anual de los dos primeros años en los que no hay revisión de precios)

La producción nominal considerada de recogida de las fracciones de envases y de papel/cartón, 1010 T/año, resulta de la media (minorada un 5 %) de la producción de estas fracciones en la Comarca de los tres últimos años.

En definitiva, alcanzar un mayor reciclaje dependerá fundamentalmente más de la actividad de terceros ajenos al contratista, que de la eficiencia de la empresa o de su buena gestión. No obstante, se considera que es adecuado su uso en tanto obligue a la empresa a promover y participar en las campañas de información y concienciación sobre la recogida separada de estos residuos con el fin de mejorar los hábitos de consumo de los usuarios del servicio (viviendas, comercios, mercados, oficinas, áreas recreativas, establecimientos de hostelería y polígonos industriales).

III. CONCLUSIÓN

A la vista de lo anteriormente expuesto y de la documentación aportada por la Comarca de la Ribera Alta del Ebro, se emite el presente informe preceptivo a la propuesta de estructura de costes analizada por esta Junta, considerándose que cumple las exigencias previstas en el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo de Desindexación de la economía española, estando sujeta a las siguientes condiciones:

1.- Que se corrijan los dos requisitos que necesariamente tienen que cumplirse para que proceda la revisión de precios en el contrato: el transcurso de un año desde la formalización y que se encuentre ejecutado el 20 % del contrato.

2.- Que se apruebe por el órgano de contratación la última estructura de costes corregida con la alegación recibida durante el periodo de exposición pública.

Informe EC 4/2024, de 26 noviembre de 2024, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.