



Informe EC 1/2020, de 25 de junio de 2020, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Asunto: Informe preceptivo sobre propuesta de estructura de costes, en el expediente contractual del servicio de limpieza viaria y recogida de residuos, del Ayuntamiento de Calatayud (Zaragoza).

I. ANTECEDENTES

El Ayuntamiento de Calatayud, se dirige con fecha 24 de marzo de 2020, a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, mediante escrito -corroborado posteriormente mediante solicitud expresa de informe preceptivo, por parte del Alcalde con fecha 18 de junio de 2020- , del siguiente tenor literal:

«Adjunto remito ESTRUCTURA DE COSTES, PARA LA GESTION DEL SERVICIO DE LIMPIEZA VIARIA Y RECOGIDA DE RESIDUOS DE CALATAYUD, para la emisión del preceptivo informe de la Junta Consultiva

Documentación que se adjunta:

- *Solicitud de estructura de costes a 5 operadores económicos del sector*
- *Contestación de los operadores económicos*
- *Informe técnico con propuesta de estructura de costes para el contrato elaborada por los Servicios Técnicos Municipales del Área de Medio Ambiente del Ayuntamiento*

Con la solicitud no se acompaña, la siguiente documentación:

- Anuncio de publicación en el BOPZ de la estructura de costes propuesta, ni por lo tanto alegaciones sobre la misma, o certificado de la ausencia de ellas.
- La fórmula de revisión de precios que se quiere aplicar al futuro contrato.
- Aprobación de la propuesta técnica de estructura de costes por el Pleno del Ayuntamiento.

El informe técnico indica que, dada la situación de crisis sanitaria por COVID 19, en la que se realiza esta solicitud, no ha sido posible la aprobación de la



estructura de costes, ni el trámite de exposición pública, si bien, debe considerarse que una vez se desbloquee la situación, se procederá con el trámite ordinario.

El Pleno de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en sesión celebrada el 25 de junio de 2020, 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.

En primer lugar, es necesario indicar, como criterio de carácter general, que de conformidad con el artículo 3.1 y 3.2 del Reglamento de organización y funcionamiento de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto 81/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón, a esta Junta Consultiva de Contratación no le correspondería informar expedientes concretos de contratación.

Por ello, entre las funciones de la Junta determinadas en su Reglamento de organización y funcionamiento, no se encuentra expresamente la de emitir Informes preceptivos sobre estructuras de costes en expedientes de contratación que se encuentren en tramitación.

No obstante, 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 (RDDEE), aprobado mediante el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, el cual, en su artículo 9 establece lo siguiente:

«Artículo 9.- Revisión periódica y predeterminada de precios en los contratos del sector público distintos a los contratos de obras y a los contratos de



suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas

...

7. Para los contratos con un precio igual o superior a cinco millones de euros, el órgano de contratación incluirá en el expediente de contratación un informe preceptivo valorativo de la estructura de costes, emitido por el Comité Superior de Precios de Contratos del Estado.

*...En el caso de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, así como de los organismos y entidades de ellas dependientes, este informe podrá ser **recabado del órgano autonómico consultivo en materia de contratación pública**, si existiera. En caso contrario, deberá ser recabado del Comité Superior de Precios de Contratos del Estado.»*

La petición del informe ha sido formulada por órgano legitimado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 g) del Reglamento de organización y funcionamiento de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto 81/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón.

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

El Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero (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 nueva disciplina no indexadora en la contratación pública, de manera que la regla general pasa a ser la no obligatoriedad de revisión de los contratos públicos.

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

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



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

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

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

La Comunicación 1/2017, de 2 de noviembre, de esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, resume los requisitos que exige el Real Decreto 55/2017 para realizar la revisión de precios de los contratos públicos, y establece también el alcance del informe que corresponde elaborar a esta Junta Consultiva en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Conforme a ella, este informe preceptivo tiene por objeto el análisis de los siguientes seis extremos:

- «I. La comprobación de la concurrencia de los requisitos exigibles para que proceda la revisión de precios.*
- II. El análisis del período de recuperación de la inversión.*
- III. El examen del trámite de consulta de estructura de costes a operadores económicos.*
- IV. El análisis de la propuesta de estructura de costes asociados directamente a la ejecución del contrato, elaborada por el órgano de contratación.*
- V. El análisis de la fórmula de revisión propuesta.*



VI. La consideración de parámetros que incentiven la eficiencia del contratista.»

III. Documentación remitida por el Ayuntamiento de Calatayud para la emisión del presente informe preceptivo.

El Ayuntamiento de Calatayud, remite la estructura de costes para la gestión, del servicio de limpieza viaria y recogida de residuos del municipio, suscrita con fecha 24 de marzo de 2020 por Ingeniero técnico del Departamento de Medio Ambiente, tras basarse para su elaboración en un estudio económico que inicialmente no adjunta. Indica la solicitud que la suspensión de plazos administrativos como consecuencia del estado de alarma derivado de la crisis sanitaria por COVID 19, no ha permitido su aprobación por el órgano de contratación, de forma previa a su remisión a esta Junta, tal y como exige el RDDEE, ni tampoco su exposición pública en el BOPZ al objeto de someterla a información pública y permitir que se puedan realizar alegaciones sobre la misma.

Por ello, las conclusiones de este informe, con carácter excepcional como consecuencia del estado de alarma, solamente podrán ser tenidas en cuenta para el expediente de contratación, en el caso de que el órgano de contratación apruebe la estructura de costes que se ha remitido para informar, y que una vez que se publique el anuncio con la estructura de costes, no se presenten alegaciones, reservas o reparos a la misma, debiendo notificarse a esta Junta en caso contrario las realizadas, para la reconsideración en su caso de este informe.

Sí se remiten las solicitudes que se enviaron con fecha 20 de diciembre de 2019 a 5 operadores económicos del sector para conocer sus propuestas de estructura de costes en este contrato, así como las contestaciones recibidas, únicamente por parte de 3 de ellos.



Examinada la documentación que se acompaña inicialmente con la solicitud del informe, la Junta advierte que resulta incompleta para la emisión del informe preceptivo, fundamentalmente por dos motivos:

a) Se informa de forma genérica, de una inversión necesaria para la ejecución del contrato de 2,1 millones de euros, pero no se justifica su importe, es decir ni se desglosan ni se especifican las inversiones que el órgano de contratación estima necesarias para ejecutar tanto el servicio de limpieza viaria como el de recogida de residuos municipales.

El examen de la inversión y de su periodo de recuperación, son datos esenciales para considerar si la cuantificación propuesta es correcta, y para informar si procede o no la aplicación de la revisión de precios en el contrato. El periodo que se estima para la recuperación de esta inversión de 2,1 millones de euros es de 8 años, único periodo de tiempo durante el cual sería posible aplicar la revisión de precios.

b) el Informe de estructura de costes que se remite no contiene ninguna propuesta de fórmula de revisión de precios del órgano de contratación, por lo esta no puede ser examinada ni determinar su vinculación o no con la estructura de costes que se propone.

Como consecuencia de ello, se consideró necesario efectuar un requerimiento de subsanación e información adicional al Ayuntamiento que se realizó con fecha 26 de mayo de 2020.

La información adicional y aclaratoria del Ayuntamiento de Calatayud fue remitida a esta Junta Consultiva al día siguiente, 27 de mayo de 2020, mediante correo electrónico remitido por ingeniero técnico municipal, con el siguiente contenido:

1.- La fórmula de revisión de precios del órgano de contratación que se propone en el contrato.

Conforme lo establecido en el Artículo 103 de la LCSP, sólo procederá revisión de precios cuando el contrato se haya ejecutado al menos en el 20% de su



importe y transcurrido dos años desde su formalización.

Posteriormente, la revisión anual del Precio del contrato se realizará aplicando sobre el precio vigente del contrato (sin I.V.A.) en el momento de la revisión un coeficiente K_t determinado mediante la siguiente fórmula:

$$K_t = (A * (M_t/M_0)) + (B * (C_t/C_0)) + (C * (R_t/R_0)) + D$$

Donde:

K_t : Coeficiente en el momento de la revisión/coeficiente en el momento de formalización del contrato.

□ A: Peso del coste de la mano de obra, expresado en tanto por uno.

□ (M_t/M_0) : Coste de mano de obra. Porcentaje global de variación pactada en el Convenio Colectivo aplicable u otro pacto de aplicación, salvo que ésta sea superior a la marcada en el Real Decreto de Desindexación, en cuyo caso se aplicará el previsto reglamentariamente, entre el momento de la revisión y el de formalización del contrato.

□ B: Peso del coste de los carburantes/lubricantes, expresado en tanto por uno.

□ (C_t/C_0) : Variación del precio medio del Gasóleo de automoción publicado por el MINETUR (IDAE), entre el momento de la revisión y la formalización del contrato.

□ C: Peso del coste de mantenimiento y reparaciones, expresado en tanto por uno.

□ (R_t/R_0) : Porcentaje de variación de los precios de la división 33 (reparación e instalación de maquinarias y equipos) del Índice de Precios Industriales Nacional publicado por el INE, entre el momento de la revisión y la formalización del contrato.

□ D: Peso de la amortización / financiación y otros costes no significativos, no revisables.

Se cumplirá que $A+B+C+D=1$

2.- Justificación y desglose de la inversión.

La justificación de la inversión considerada por valor de 2.1 Millones de euros, considera los siguientes aspectos:

- Costes de Amortización correspondiente a la adquisición de nuevos equipos necesarios para la prestación del servicio. 1.965.648 €

- Costes de infraestructuras, instalaciones, proyectos de legalización, necesarios para la puesta en marcha de la actividad. 71.250 €

- Costes correspondientes a la primera nómina del personal contratado. 63.232 € (758.792 / 12).

Dichos conceptos resultan los 2.1 Millones de euros considerados como inversión.

	ANUAL	8 Años
TOTAL COSTE DE EXPLOTACIÓN	1.424.994 €	11.399.951 €
Costes de Personal	758.792 €	6.070.338 €
Costes de Mantenimiento y Reparaciones	137.244 €	1.097.951 €
Costes de amortización	245.706 €	1.965.648 €
Costes de Lubricantes y carburantes	172.344 €	1.378.751 €
Costes de financiación	22.575 €	180.598 €
Otros Costes	88.869 €	710.954 €
GASTOS GENERALES	71.250 €	569.998 €
BENEFICIO INDUSTRIAL	57.000 €	455.998 €
CAMPAÑAS DE CONCIENCIACION	14.250 €	114.000 €



AUDITORIAS CALIDAD DEL SERVICIO		7.125 €	57.000 €
TOTAL COSTES IMPUTABLES		1.574.618 €	12.596.946 €
IVA		157.462 €	1.259.695 €
COSTE TOTAL ANUAL		1.732.080 €	13.856.641 €

Nótese, que la vida útil de los equipos correspondiente a las inversiones es superior a los 8 años.

Información sobre la definición de los servicios y equipos contemplados para la prestación del servicio que se detallan en el estudio económico que se adjunta en parte.

- **Los Anexos II, III y IV del Estudio de Viabilidad** que ha servido de base para la elaboración de la estructura de costes que se propone, donde se especifican los costes e inversiones tanto en el servicio de limpieza (Anexo II), como en el de recogida, el cálculo del período de recuperación de la inversión y del presupuesto de licitación (Anexo IV).

Respecto de los trámites administrativos que se encontraban pendientes de realizar, se comunica de nuevo que «habida cuenta de la situación excepcional del estado de alarma, no se ha procedido con el trámite de información pública dado que según la disposición adicional tercera del RD 463/2020 de 14 de marzo, se suspenden términos y se interrumpen los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público hasta que pierda vigencia el real decreto o en su caso las prórrogas del mismo. La aprobación del Estudio de costes por el órgano de contratación competente (Ayuntamiento Pleno), está prevista en la próxima convocatoria de junio como paso previo al trámite de información pública.»

IV. Análisis de la Propuesta de estructura de costes.

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



De conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.7 del RD 55/2017, la emisión de este informe procede, siempre y cuando, el contrato objeto de revisión tenga un precio igual o superior a 5 millones de euros.

La documentación aportada por el Ayuntamiento, tras los cálculos relativos a la prestación de ambos servicios durante 8 años, establece que su valor de licitación será de 13.856.640,60 euros IVA incluido, por lo que procede emitir este informe preceptivo analizando todos los extremos indicados en la Comunicación 1/2017, de 2 de noviembre, de esta Junta Consultiva.

1) 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 todo caso, deberá encontrarse prevista de forma detallada en los pliegos de licitación, la fórmula que se prevea utilizar.

Este contrato de servicios contiene la realización de dos actividades diferenciadas, la del servicio de limpieza viaria y la de recogida de residuos, por lo que debe indicarse y justificarse si la revisión de precios se aplica o no a ambas actividades de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.3 del Reglamento.

En el Informe remitido de estructura de costes indica que hasta ahora los servicios se externalizaban parcialmente a través un contrato suscrito en 2008, y en parte se desarrollaban también por las brigadas municipales. Con la nueva licitación se pretende la ampliación y centralización de los servicios en una única entidad, al existir razones técnicas, operativas y económicas para la unificación del servicio.

No se examina el pliego de licitación, que no se remite dado que en el momento de la solicitud del informe se está elaborando, no obstante formalmente se recuerda que, para que proceda la revisión de precios en el



contrato, en todo caso tendrá que constar expresamente dicha posibilidad de revisión en los pliegos, especificando como mínimo un 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, así como los precios individuales o índices de precios específicos asociados a cada componente de coste que se considere susceptible de revisión.

La propuesta remitida indica correctamente en la página 8 que, la revisión de precios, que podrá ser al alza o a la baja, procederá transcurridos dos años desde la formalización del contrato, y que requiere tener ejecutado al menos un 20% del importe del contrato para llevarla a cabo. Ambos requisitos deberán figurar igualmente en el pliego de licitación.

Se indica también de forma clara, aunque también tendrá que constar en el pliego que, la revisión de precios en el contrato de servicio de limpieza viaria y de recogida de residuos en el Municipio de Calatayud, no podrá tener lugar una vez transcurrido el período de recuperación de la inversión del contrato. En esta licitación se ha estimado que la duración del contrato (8 años) coincida con el periodo estimado de recuperación de la inversión, por lo que será revisable durante toda la duración del contrato, a excepción de los dos primeros años, salvo las prórrogas del contrato, en caso de que las hubiere.

Finalmente, el pliego deberá contener también, el mecanismo de incentivo de eficiencia que el órgano pueda prever en su caso, y como no puede ser de otra manera, recogerá la fórmula de revisión aplicable elaborada «ad hoc» por el órgano de contratación que ahora se informa, o bien, en su caso, una de las fórmulas tipo aprobada por Consejo de Ministros, la cual respetará los principios de referenciación a costes, eficiencia y buena gestión empresarial, exigidos en los artículos 3, 4 y 7 del RD 55/2017.

Todos estos parámetros sí han sido, en mayor o menor medida, reflejados en la propuesta de costes de estructura remitida por el Ayuntamiento de Calatayud y son los que se analizan a continuación, si bien el hecho de que consten en un



documento técnico que todavía no ha suscrito el órgano de contratación, no garantiza que queden reflejados finalmente en el pliego de la licitación, donde es en todo caso, obligatorio que se indiquen.

Formalmente, al tratarse de un contrato con un precio de 12.596.946 euros más IVA -superior a cinco millones de euros- , deberá cumplirse con el requisito de someter a información pública la propuesta de estructura de costes aprobada por órgano competente, y de análisis de las alegaciones que en su caso se realizaran sobre la misma, trámite pospuesto por el Ayuntamiento de Calatayud con motivo de la suspensión de plazos administrativos derivada del estado de alarma por COVID 19, establecido en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

Sí, se ha cumplido con el trámite de solicitud de informe preceptivo sobre dicha propuesta de costes de estructura, informe solicitado a esta Junta, cumpliéndose así lo dispuesto en el artículo 9 del RD 55/2017.

II) El período de recuperación de la inversión del contrato debe ser igual o superior a cinco años.

El concepto de periodo de recuperación de la inversión viene regulado en el artículo 10 del RD 55/2017, y puede entenderse que es 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, de forma que la revisión no debe aplicarse transcurrido este período de recuperación, aunque la ejecución del contrato continuara por más tiempo.

Para determinar adecuadamente la inversión primero, y su periodo de recuperación después, resulta preciso circunscribir correctamente el objeto del contrato, y basarse para el cálculo en parámetros objetivos. Las estimaciones



deben realizarse con previsiones razonables y, siempre que sea posible, basadas en fuentes estadísticas oficiales.

La propuesta remitida establece que el objeto de actuación va a comprender tanto el Servicio de Limpieza Viaria y Recogida de Residuos del Municipio de Calatayud, como el de sus barrios pedáneos, Huermeda, Embid y Torres, así como las áreas periféricas e industriales de la Ciudad de Calatayud.

Se informa también que la última revisión del padrón municipal, de fecha 1 de enero de 2019 del Instituto Nacional de Estadística (INE) indica que la población del municipio es de 20.024 habitantes, que serán los potenciales usuarios a los que se dirige el servicio.

Además, se indica expresamente que los valores contemplados en la propuesta de costes son los resultantes del dimensionamiento del servicio, teniendo en cuenta las necesidades de personal, las inversiones necesarias, los costes de mantenimiento, la antigüedad del personal, etc. necesarios para la prestación de los servicios demandados, habiendo considerado el valor promedio de los informes recibidos de los operadores del sector en lo que se refiere a los Gastos Generales, el Beneficio Industrial, las Campañas de concienciación ambiental y Auditorias de control del servicio

En cuanto a la documentación económica aportada en la subsanación por el Ayuntamiento de Calatayud (Anexos II, III, y IV), desagrega por actividades con bastante nivel de detalle todos los gastos referenciados que se prevén necesarios adquirir por el adjudicatario, especificando los modelos y coste de vehículos (barredoras de aspiración, de 2 y 5 m³, sopladora eléctrica, carrito porta-cubos, vehículos auxiliares eléctricos, triciclo eléctrico recoge excrementos, baldeadora 2000, baldeadora 8000 y furgón con equipo de hidropresión (de los que no se especifica coste), vehículos recolectores-compactadores de diversos tipos (carga trasera y carga lateral) y capacidades, lava-contenedores y contenedores especificados conforme a los distintos tipos de residuos (orgánicos, envases, papel-cartón, muebles/enseres/ropa,) y



finalmente inversiones comunes a ambas actividades como el vehículo de inspección eléctrico, sistema de control de servicio de limpieza viaria .

Además de la adquisición de estos equipos, que se cuantifican en 1.965.648 euros, la inversión establecida en la propuesta por valor de 2.1 millones de euros, considera inversión también los costes de infraestructuras, instalaciones, proyectos de legalización, necesarios para la puesta en marcha de la actividad, que valora en 71.250 euros, y los costes correspondientes a la primera nómina del personal contratado que calcula en 63.232 euros, tras dividir el coste total del personal anual, 758.792 euros entre los 12 meses.

La cuantificación aproximada en 2,1 millones de euros de inversión se considera correcta y también el cálculo realizado del periodo de recuperación de dicha inversión, que estima en 8 años tras la aplicación de una tasa de descuento de 2,74 %, y un beneficio 4 %, periodo, en todo caso superior a 5 años como se requiere para que el contrato sea revisable, y que como ya se ha comentado además se hace coincidir acertadamente con el plazo total de ejecución del contrato, para que no se preste el servicio sin revisión de costes.

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

El artículo 9.7 del RD 55/2017 establece que:

«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».

Consta en la documentación remitida, que el Ayuntamiento de Calatayud solicitó estas estimaciones, con fecha 20 de diciembre de 2019, a los siguientes cinco operadores habituales del sector: FCC MEDIO AMBIENTE S.A., ACCIONA MEDIO AMBIENTE S.A, VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES S.A, URBASER, S.A. y FERROVIAL SERVICIOS S.A.



Recibió respuestas de tres de ellos, que representan un 60% de información a tener en cuenta para formular la propuesta del órgano de contratación.

La solicitud remitida a los operadores económicos, es adecuada para el fin perseguido ya que recoge de forma precisa las características básicas que tendrán los servicios del futuro contrato:

«Servicio de recogida de residuos municipales generados en el término municipal y traslado de los mismos hasta la planta de tratamiento o gestor autorizado correspondiente; incluyendo la recogida, transporte y gestión de los residuos, y la limpieza, mantenimiento, reubicación y suministro de los contenedores. Fracciones a considerar: resto, orgánica, envases, cartón, y resto de residuos municipales.

Limpieza de las vías públicas existentes o que se construyan en el término municipal; incluyendo la limpieza, barrido, baldeo, recogida de residuos, transporte y gestión de residuos, eliminación de pintadas, distribución de materiales fluidificantes para evitar heladas, eliminación de hierbas y chupones en vía pública, suministro, mantenimiento, limpieza y vaciado de papeleras y dispensadores caninos.»

También enumera específicamente como modelo las partidas de la estructura de costes del contrato para homogeneizar las informaciones y facilitar su comparativa, tal y como ha recomendado esta Junta en ocasiones anteriores.

Las contestaciones de los 3 operadores, a su vez, dan cumplimiento al requerimiento municipal y siguen el modelo propuesto en la solicitud.

Comparando la información facilitada por los tres operadores, que debe servir de referencia al órgano de contratación para elaborar su propuesta estructura de costes, se constata que las tres son muy similares al establecer los porcentajes del gasto total en las diferentes partidas y no se observan grandes disparidades entre ellas, por lo que se calcula la media aritmética de las tres



estructuras para analizarla con la estructura de costes propuesta por el órgano de contratación.

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

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

Costes de personal (48,2 %), mantenimiento y reparaciones (8,7%), costes de amortización (15,6%), costes de lubricantes y carburantes (10,9%), costes de financiación (1,4%), otros costes directos (5,6%), gastos generales (4,5%), beneficio industrial (3,6%), campañas de concienciación (0,9%), auditorías de calidad del servicio (0,5%).

El análisis de la estructura de costes requiere verificar por la Junta que esta cumple con las reglas establecidas en el artículo 7 del RD 55/2017, de manera que, por ejemplo, sólo se revisen los costes asociados a la actividad objeto del contrato, que sean «*indispensables*» para su realización. 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.

El apartado cuarto del Informe municipal dedicado a la estructura de costes de este servicio, no indica si cada uno de los costes que referencia lo considera revisable o no, pero es suficiente con comprobar la fórmula de revisión propuesta para identificarlos. De ahí se deduce claramente que únicamente se consideran revisables tres de los diez costes que componen la estructura: el de personal, el de mantenimiento y reparaciones, y el correspondiente a lubricantes y carburantes, de manera que se revisaría el 67,8% del precio del contrato y no se revisaría el 32,2 € restante. Los tres costes son indispensables para realizar el servicio correctamente.



Además, el coste indispensable debe ser «*significativo*». Lo es, cuando represente al menos el 1 por 100 de valor íntegro de la actividad, y no se encuentre sometido al control del contratista. Se cumple con este parámetro en la propuesta analizada.

También 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. Todos ellos – el 32.2 % de los costes en este contrato-figuran en la propuesta que se examina incluidos correctamente en la fórmula como costes no revisables, ya que son susceptibles de poder ser controlados por el contratista.

En cuanto a los costes de mano de obra, el Reglamento determina que sólo serán revisables si su coste es significativo e indispensable, como ya hemos visto que sucede en el caso de este contrato de limpieza viaria y recogida y transporte de residuos. No obstante, cuenta con un límite taxativo, y es que el incremento repercutible de estos costes no podrá ser superior al incremento experimentado por la retribución del personal al servicio del sector público, conforme a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Efectuando una comparativa entre la estructura de costes propuesta por el órgano de contratación y las expuestas por los operadores podemos además también extraer las siguientes conclusiones:

<u>Ayuntamiento</u>		<u>Media aritmética de 3 operadores</u>
COSTES DE EXPLOTACIÓN		
Costes de Personal	48,2%	64,98 %
Costes de Mantenimiento y Reparaciones	8,7%	4,76 %
Costes de Amortización	15,6%	8,86 %
Costes de Lubricantes y carburantes	10,9%	5,6 %
Costes de Financiación	1,4%	1,5 %
Otros Costes Directos	5,6%	4,3 %
GASTOS GENERALES	4,5%	4.83 %
BENEFICIO INDUSTRIAL	3,6%	3,9 %



CAMPAÑAS DE CONCIENCIACION	0,9%	1 %
AUDITORIAS CALIDAD DEL SERVICIO	0,5%	0,43 %

La ponderación o peso relativo de casi todos los costes no revisables es muy similar, de hecho, casi idéntico, a la media consultada con los operadores en todos los costes, a excepción de los costes de amortización, que se consideran más elevados en la propuesta municipal. Esto implica que los costes del servicio no revisables (24,66 %) sean inferiores – y por lo tanto mayor el coste revisable - en las consultas realizadas a los operadores, frente a la propuesta municipal que no revisa el 32,2 % del contrato al contemplar un mayor porcentaje de coste en la amortización.

En cuanto al peso de los costes de personal en el cómputo total del precio, la propuesta del Ayuntamiento lo establece más de un 25 % inferior al que establecen las empresas consultadas, proponiendo para este coste un porcentaje de 48,2 % del total, frente al 64,98 % de media de las contratistas.

Si bien es cierto que es un porcentaje más bajo el propuesto, lo cierto es que los servicios objeto del contrato están muy mecanizados, reduciéndose la actividad manual a la conducción de los vehículos y al personal administrativo necesario normalmente. Es un coste significativo y revisable.

Además, el Ayuntamiento de Calatayud justifica su cálculo habiendo tenido en cuenta el último Convenio Colectivo de la Empresa Fomento de Construcciones y Contratas S.A. (Recogida y Transporte de Residuos Urbanos y Limpieza viaria de Calatayud): publicado en el BOPZ nº 248 de fecha de octubre 2019, de aplicación a todo el personal subrogado y de nueva incorporación en la siguiente adjudicación.

La estimación de costes asociados al mantenimiento y reparación de los equipos, vehículos o maquinaria asociada a la prestación del servicio son revisables y algo superiores a los costes previstos por los operadores. Sin embargo, están calculados en base a la experiencia en la gestión del servicio



de años anteriores y a estimaciones facilitadas por diversos fabricantes, habiéndose tenido en cuenta los principios de referenciación a costes y de eficiencia y buena gestión empresarial dispuestos en el RD 55/2017, según justifica la propuesta.

Se considera que en esta previsión la propuesta es correcta y acorde con la mecanización del servicio, ya que además se compensa con la minoración en la propuesta en el peso del coste de personal.

Similar consideración puede aplicarse al cálculo de los costes correspondientes a los lubricantes y carburantes, con un peso mayor también en la propuesta. Se argumenta que su cálculo está referenciado objetivamente puesto que se ha considerado un precio actual del mercado obtenido del promedio anual de facturación del servicio ejecutado por el Ayuntamiento: 1.0631 €/litro de gasoil IVA, excluido.

Los costes de amortización y los costes de financiación, son significativos, pero no revisables, ya que las inversiones se adquieren al inicio del contrato y deben recuperarse con un plan de amortización. La propuesta municipal indica que estos costes se han obtenido a partir de la previsión de las inversiones a realizar.

En cuanto a la ponderación de los gastos generales (4,5%) y del beneficio industrial (3,6%) están correctamente incluidos en la propuesta de estructura de costes, de no hacerlo, se incrementaría artificialmente el peso del resto de las partidas de gasto. Son costes significativos, pero nunca revisables, comprobándose además una identidad de su ponderación porcentual en la propuesta municipal con la media obtenida de la de los operadores del sector.

En definitiva, la propuesta municipal de estructura de costes analizada, se considera que es correcta en sus planteamientos y razonable en su ponderación, revisándose el 67,8 % de los costes relevantes para su funcionamiento.



V) Análisis de la fórmula de revisión propuesta:

El reglamento 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.

Dado que el precio de este contrato de servicios es único para las dos actividades que comprende, se requiere una única fórmula de revisión de precios, que contemple los costes indispensables y significativos examinados ya en la estructura de costes.

La fórmula de revisión propuesta por el Ayuntamiento de Calatayud en la aclaración efectuada por correo electrónico de la documentación aportada, es la siguiente:

$$K_t = (A * (M_t/M_0)) + (B * (C_t/C_0)) + (C * (R_t/R_0)) + D$$

Donde:

- Kt: Coeficiente en el momento de la revisión/coeficiente en el momento de formalización del contrato.
- A: Peso del coste de la mano de obra, expresado en tanto por uno.
- (Mt/M0): Coste de mano de obra. Porcentaje global de variación pactada en el Convenio Colectivo aplicable u otro pacto de aplicación, salvo que ésta sea superior a la marcada en el Real Decreto de Desindexación, en cuyo caso se aplicará el previsto reglamentariamente, entre el momento de la revisión y el de formalización del contrato.
- B: Peso del coste de los carburantes/lubricantes, expresado en tanto por uno.



- (Ct/C0): Variación del precio medio del Gasóleo de automoción publicado por el MINETUR (IDAE), entre el momento de la revisión y la formalización del contrato.
- C: Peso del coste de mantenimiento y reparaciones, expresado en tanto por uno.
- (Rt/R0): Porcentaje de variación de los precios de la división 33 (reparación e instalación de maquinarias y equipos) del Índice de Precios Industriales Nacional publicado por el INE, entre el momento de la revisión y la formalización del contrato.
- D: Peso de la amortización / financiación y otros costes no significativos, no revisables.

De su análisis se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1) La elaboración de la fórmula propuesta, respeta los principios establecidos en el artículo 7, ya reiterados a lo largo del informe sobre su referenciación a costes relacionados con la actividad y su consideración de revisables o no, puesto que se revisan los costes de personal, mantenimiento y reparación, y precio de la carburantes y lubricantes, que son los de mayor volumen dentro de los revisables, según la estructura de costes que se determina en la propuesta.

El cálculo de K_t o *coeficiente de revisión* establecido en la fórmula es correcto, dado que efectivamente pondera los incrementos de precios atendiendo a la importancia relativa que representa cada uno dentro de su estructura de costes.

2) Se aplican las reglas que exige el reglamento en la elaboración de la fórmula de la revisión propuesta. Así, por ejemplo, cada componente de coste incluido en la fórmula de revisión, se referencia a un precio individual o índice específico de precios disponibles al público, como en el coste de personal referenciado a Convenio Colectivo, o los carburantes y el mantenimiento, a índices oficiales públicos.



3) Se respeta también la obligación de realizar la revisión a partir del segundo año en la propuesta presentada.

La fórmula propuesta se considera razonable y correcta porque se garantiza que el 32,2 % de los costes totales del contrato, que se corresponden con los costes no revisables, nunca experimentarán variación alguna en los 8 años de ejecución, mientras que el restante 67,8 %, será el que determine la variación de precios en función de indicadores específicamente relacionados con la naturaleza del contrato a realizar (costes laborales, combustibles e índices mantenimiento y reparación).

VI) Consideración de parámetros que incentiven la eficiencia de la empresa contratista.

La verificación del cumplimiento del principio de eficiencia y buena gestión empresarial, implica que sólo deberían trasladarse a los precios las variaciones de costes que hubiesen sido asumidos por una empresa eficiente y bien gestionada, identificada atendiendo a las mejores prácticas en el sector.

La propuesta del Ayuntamiento de Calatayud es solamente una fórmula de actualización de precios, pero no incluye ningún incentivo de eficiencia.

Es posible que las propias características del servicio a prestar dejen escaso margen de maniobra para la eficiencia, ya que la producción de residuos, y su recogida, depende fundamentalmente de los hábitos de consumo de los usuarios del servicio, no obstante, sería recomendable identificar alguno en la prestación de cualquiera de las dos actividades prestadas por el contratista.

III CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente la propuesta de estructura de costes del expediente para la contratación del servicio de limpieza viaria y recogida de residuos del Ayuntamiento de Calatayud, considerándose que los parámetros para la



revisión de precios y la fórmula de revisión analizados en el presente Informe, se consideran adecuados, coherentes y justificados.

No obstante, teniendo en cuenta que una gran parte de la información ha sido remitida como subsanación mediante correo electrónico a esta Junta, se considera imprescindible, incorporar en la propuesta de estructura de costes toda la información remitida y analizada, relativa tanto a la fórmula de revisión de precios propuesta, como a los costes de inversión que requiere el contrato o al periodo de recuperación de esta.

Además, tras la incorporación de dicha información, la propuesta de estructura de costes deberá ser aprobada por el órgano de contratación en los mismos términos y con los mismos datos con los que ha sido remitida para su información, ya que como consecuencia de situación excepcional de emergencia sanitaria provocada por el COVID 19, no se aprobó con anterioridad a su remisión a esta Junta, teniendo en cuenta que, en caso de cambiarse, las conclusiones de este Informe podrían no ser las mismas.

Del mismo modo, y tras ser aprobada deberá someterse a información pública, comunicando a esta Junta el resultado de la misma.

Informe EC 1/2020, de 25 de junio de 2020, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

**EL PRESIDENTE
P.S. LA PRESIDENTE SUPLENTE
(Orden de 16 de septiembre de 2019 del
Consejero de Hacienda y Administración Pública)**

M^a Josefa Aguado Orta