

Informe EC 4/2021, de 18 de octubre de 2021, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Asunto: Informe preceptivo sobre la propuesta de estructura de costes en el expediente contractual de concesión del servicio de recogida y transporte de residuos domésticos fracción resto, generados en el municipio de Teruel.

I. ANTECEDENTES

El Presidente del Consorcio Agrupación nº 8 de Teruel, con fecha 11 de agosto de 2021 y de conformidad con lo previsto en el apartado 7 del artículo 9 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, remite a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón, solicitud de informe preceptivo respecto de la estructura de costes y fórmula de revisión de precios aplicable al contrato (mediante concesión) del servicio de recogida de residuos domésticos, circunscrito exclusivamente para el municipio de Teruel, que se pretende licitar.

Junto con la solicitud se acompañan los siguientes documentos en un único Anexo:

- *1. Criterios establecidos por el Ayuntamiento de Teruel para la licitación del contrato de referencia.*
- *2. Informe-propuesta fórmula contractual (concesión servicios).*
- *3. Solicitud de estructura de costes a los 5 operadores económicos del sector.*
- *4. Estructura de costes recibidas (2) por parte de los operadores económicos.*
- *5. Memoria – propuesta técnica estructura de costes y fórmula de revisión de precios aplicable al contrato.*
- *6. Aprobación de la propuesta técnica estructura de costes y fórmula de revisión de precios aplicable al contrato.*
- *7. Certificado de exposición pública de la propuesta.*

El Pleno de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en sesión celebrada el 18 de octubre de 2021, 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, 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, presentada por el órgano de contratación del Consorcio Agrupación nº 8 de Teruel, 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, 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 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.»*

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

Antes de comenzar con la evaluación de la propuesta de estructura de costes, siguiendo los criterios establecidos en nuestra Comunicación, se analiza, desde un punto de vista formal, la documentación presentada por el Consorcio Agrupación nº 8 de Teruel, que se procede a ordenar cronológicamente del siguiente modo:

- *1. Informe externo elaborado por H&M asesores, de 21 de abril de 2021 respecto de la figura contractual a utilizar para la realización de este servicio, optando por su licitación mediante concesión servicios.*
- *2. Solicitud con fecha 11 de mayo de 2021, por el Consorcio Agrupación nº 8 de Teruel, de su propuesta estructura de costes para este contrato, a cinco operadores económicos del sector.*
- *3. Estructura de costes recibidas por parte de los operadores económicos. Únicamente son dos, de URBASER el 15 de mayo de 2021, y de FCC el 19 de mayo.*
- *4. Propuesta técnica estructura de costes y fórmula de revisión de precios aplicable al contrato, del Consorcio Agrupación nº 8 de Teruel, suscrita con fecha 1 de junio de 2021 por el Ingeniero Industrial Pedro Moreno Gómez. Consta de Anexo único con escueto desglose de partidas del contrato.*
- *5. Certificado de 17 de junio de 2021 sobre la Aprobación de la propuesta técnica estructura de costes y fórmula de revisión de precios aplicable al contrato realizada por el Consejo Rector del Consorcio Agrupación nº 8 de Teruel realizada con la misma fecha.*
- *6. Criterios establecidos por el Ayuntamiento de Teruel para la licitación del contrato de referencia, suscritos por Ingeniero técnico municipal con fecha 24 de julio de 2021.*
- *7. Certificado del 4 de agosto de 2021, de la Secretaria del Consorcio sobre el resultado de exposición pública durante 20 días, de la propuesta de estructura de costes de este contrato, en el que se indica que no se ha formulado alegación alguna.*

Examinada la documentación, se observa que no consta en el expediente remitido ningún estudio económico o Memoria que justifique con detalle los costes estimados para este contrato y que sirven de referencia objetiva para calcular su estructura de costes. Tan solo se aporta una escueta

indicación de los importes totales de dichos costes, establecida como Anexo a la propuesta de 1 junio de 2021, pero sin justificación ni desagregación de su cálculo o estimación.

Resulta relevante, además, que el Anexo de la propuesta de estructura, de mayo de 2021 indicando únicamente importes totales de costes, sea anterior al Informe del Ayuntamiento de Teruel que recoge los criterios y características que se consideran necesarios para la licitación de este servicio, y que fue remitido al Consorcio con fecha 28 de julio de 2021. En dicho informe se indican las características que deberá tener el servicio de recogida, tales como el número de contenedores (352+423), la frecuencia de la recogida (diaria mayoritariamente), necesidad de recogida separada de biorresiduos a partir de 31 de diciembre de 2021, los contenedores soterrados existentes y su antigüedad de más de 20 años que, por su deterioro, requieren de la sustitución de la maquinaria y de un mantenimiento específico, así como la necesidad de sustitución de todos los contenedores externos actuales (vela), o la implantación de sistema inteligente de gestión con sensor de llenado.

Se desconoce si el valor estimado para este contrato, que a su vez nos va a proporcionar el peso relativo de sus diferentes costes, ha tenido en cuenta todos estos parámetros relativos a la prestación del servicio, al datar de una fecha posterior a la elaboración e incluso aprobación de la propuesta de estructura examinada.

Por idénticos motivos, la solicitud de la propuesta de estructura de costes realizada a 5 operadores del sector, notificadas en el mes de mayo, no contienen en su escrito de remisión ninguna referencia a las necesidades de ejecución del servicio expresadas por el Ayuntamiento de Teruel, ni tampoco a ningún otro dato objetivo sobre el contrato a ejecutar, y que pudiera servir a los operadores del sector consultados para realizar una propuesta de estructura de costes específica para la ejecución de este contrato.

Se evidencia que el anuncio del BOP número 121, de 28 de junio de 2021, mediante el cual se debe someter a información pública la propuesta de

estructura de costes por un plazo de 20 días, no contiene realmente ninguna propuesta de estructura de costes. Es un anuncio excesivamente genérico que no contiene ninguna información concreta sobre la propuesta de estructura de costes de este futuro contrato. El certificado de la Secretaria del Consorcio sobre el resultado de dicho trámite, de 4 de agosto de 2021, indica que no se presentan alegaciones.

Tampoco se ha presentado, entre la documentación remitida a esta Junta, ninguna referenciación a los costes actuales del servicio de recogida que se esté llevando a cabo en estos momentos, así como tampoco los nuevos pliegos de licitación previstos.

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 Consorcio Agrupación nº 8 de Teruel, 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 RDDEE, la emisión de este informe procede, siempre y cuando el contrato objeto de revisión tenga un precio igual o superior a cinco millones de euros.

De la documentación recibida únicamente se puede desprender que el precio del contrato será superior a cinco millones de euros de la indicación global del importe anual del contrato, establecida en el Anexo 1 de la propuesta de la estructura de costes: 863.955,11 euros/año (IVA excluido), estimándose una duración de ejecución de la concesión de 10 años, por lo que procedería la emisión de este informe preceptivo.

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

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

El objeto del contrato consiste en la realización del servicio de recogida de residuos domésticos (fracción resto) y comerciales, recogida de voluminosos, y bioresiduos, en el Municipio de Teruel, compuesto por sus barrios urbanos (Fuenfresca, Ensanche, Arrabal/Carrel, San Julián, San león y Centro Histórico) y los barrios pedáneos de Aldehuela, Castralvo, Villaespesa, San Blas, Campillo, Concud, Caudé, Tortajada, Villalba, y Valdecebro.

No se indica la periodicidad de recogida en cada barrio que tendrá el contrato, ni cuál es la que se ha tenido en cuenta en la estimación de los costes del mismo. El Ayuntamiento de Teruel, en su informe de 28 de julio de 2021, realiza al Consorcio Agrupación nº 8, una propuesta, a modo de ejemplo, de posible periodicidad en función de la población de los barrios, si bien dicho informe es emitido con fecha posterior a la propuesta de costes remitida para informar a esta Junta.

No se remite el pliego de cláusulas administrativas de la licitación. No obstante, se recuerda que, para que proceda la revisión de precios en el contrato, en todo caso tendrá que constar expresamente, no solo la posibilidad de revisión, sino también el desglose de los componentes de coste de la actividad objeto del contrato, la ponderación de cada uno de estos costes sobre el precio del contrato, y los precios individuales o índices de precios específicos asociados a cada componente de coste que se considere susceptible de revisión, así como el mecanismo de incentivo de la eficiencia.

La propuesta indica que la revisión de precios procederá tanto al alza como a la baja, y que solo procederá transcurridos dos años desde la formalización del contrato. Ambas son premisas correctas. No obstante, no debería residenciarse la revisión del contrato únicamente a propuesta del adjudicatario.

Formalmente, la propuesta de revisión indica en su página 10 que la revisión de precios se efectuará «*anualmente a propuesta del adjudicatario*». Por ello, es recomendable que también se contemple la posibilidad de realizarse de oficio por el Consorcio para el supuesto de que se produjeran revisiones de precio a la baja.

La propuesta examinada consta de 8 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.

Sin embargo, ninguno de los apartados realiza un dimensionamiento del servicio de recogida de residuos domésticos a contratar, ni desglosa las inversiones concretas que se van a necesitar para la correcta ejecución del contrato, ni otros costes unitarios relevantes del contrato, tales como los relativos al personal, a la maquinaria, o al mantenimiento y combustible de estos.

Tampoco se acompaña una Memoria que cuantifique objetivamente el presupuesto de este contrato. El Anexo denominado A.1 que se adjunta sin firmar junto con la Propuesta de estructura de costes, y al que la misma no se remite en ningún momento de forma expresa, identifica tan solo de una forma muy genérica, las partidas del presupuesto de licitación, y sus costes, sin justificar o referenciar objetivamente el cálculo de dichas cantidades.

El Anexo A.1 indica que el presupuesto anual de licitación ascendería a 863.955,11 euros, IVA excluido, y dado que en la propuesta presentada se propone establecer una duración de este contrato por 10 años, resultaría un contrato de importe superior a cinco millones de euros, cuya revisión de precios requiere cumplir con dos formalismos previos: el requisito de someter a información pública la propuesta de estructura de costes aprobada por órgano competente, y solicitud de informe preceptivo sobre dicha estructura a esta Junta.

Respecto al requisito de someter a información pública la estructura de costes prevista para este contrato con el fin de que se puedan realizar alegaciones, si bien el trámite ha sido realizado formalmente mediante anuncio núm. 2021-2269 en el BOP nº 121, de 28 de junio de 2021, lo cierto es que, como ya se ha indicado anteriormente, se observa que no consta en él ninguna información sobre la estructura de costes propuesta para este contrato, ni tampoco se especifica dónde consultarla.

Por último, se cumple con el trámite preceptivo requerido en el artículo 9.7 del RDDEE, con la solicitud del presente informe.

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

El concepto de periodo de recuperación de la inversión viene regulado en el artículo 10 del 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 no contiene ningún parámetro objetivo que haya servido de base para el cálculo de la inversión, que únicamente se identifica de una forma genérica con la mención que realiza la

Propuesta de estructura a la cantidad de 1.508.375 euros, de inversión inicial, pero sin desglosar.

El apartado cuarto de la propuesta 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, incrementado en un diferencial de 200 puntos básicos.

Tomando como correcto el importe de inversión inicial, no justificado objetivamente, la propuesta aplica correctamente la fórmula del reglamento, y muestra un periodo de recuperación de la inversión de 9,57 años, lo que coincide con los 10 años propuestos de duración del contrato, 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 de la LCSP.

No obstante, dado que la propuesta presentada propone la posibilidad de prorrogar este contrato de concesión (apartado tercero de la propuesta), se advierte que, durante las mismas no sería posible realizar la revisión de precios del contrato, por quedar dicho plazo de ejecución fuera ya del periodo de recuperación de la inversión.

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 el órgano de contratación deberá elaborar una propuesta de estructura de costes de la actividad, previa solicitud a cinco operadores económicos del sector de su estructura de costes.

Se indica en la documentación remitida, que el Consorcio Agrupación nº 8 de Teruel solicitó estas estimaciones, con fecha 11 de mayo de 2021, a los siguientes cinco operadores habituales del sector: ARAGONESA DE

SERVICIOS PUBLICOS S.L., FCC MEDIO AMBIENTE S.A, URBASER S.A.
GRUPORAGA S.A, OHL S.A.

Constan en la documentación remitida los registros de las cinco notificaciones electrónicas realizadas. No obstante, únicamente se recibió respuesta electrónica de dos de los cinco operadores, que representan un 40 por ciento de información a tener en cuenta para formular la propuesta del órgano de contratación.

El modelo de solicitud de la estructura de costes remitida a los operadores económicos recoge de una forma muy sucinta la denominación del contrato, y no precisa el objeto del contrato con ningún parámetro que pueda servir de referencia a los operadores para elaborar su estructura tales como la población usuaria del servicio, el número de contenedores actuales, o el volumen de residuos y periodicidad de recogida, por ejemplo.

La solicitud tampoco proporciona a los operadores un modelo concreto de estructura con el fin de homogeneizar las respuestas de estos y facilitar su comparativa y utilización como referente en la propuesta de estructura posterior del órgano de contratación, tal y como siempre ha recomendado esta Junta, y les requiere que, como mínimo, consten 4 partidas: amortizaciones, mano de obra, explotación del material y maquinaria, y gastos generales.

Como consecuencia de ello, las contestaciones remitidas por los dos operadores no son del todo homogéneas por no disponer de un modelo común previo.

Comparando la información facilitada por los dos operadores URBASER y FCC, que debe servir de referencia al órgano de contratación para elaborar su propuesta de estructura de costes, se constata que, pese al distinto formato, las dos son parecidas respecto a la representatividad o peso que estiman para la ponderación de los costes del contrato, salvo en la cuantía de los costes generales, en los que difieren.

El coste de personal se propone con un peso del 61 % y 62,5% respectivamente, amortizaciones y financiación con un 12% y 13,46 %, combustibles con una ponderación de 6 % y 6,73%, y el mantenimiento con pesos de 7% y 9,62%.

Comparando los costes revisables de sus estructuras de costes, URBASER revisaría el 74 % de los costes del contrato y FCC el 78,85 %.

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.

El análisis de la estructura de costes requiere verificar por la Junta que la propuesta del Consorcio Agrupación nº 8 de Teruel cumple con las reglas establecidas en el artículo 7 del RDDEE, de manera que sólo se revisen costes que sean costes directos o asociados a la actividad objeto del contrato y que además sean «*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.

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

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.

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

La estructura de costes que propone el Consorcio Agrupación nº 8 de Teruel para este contrato en comparación con la de los dos operadores es la siguiente:

	URBASER	FCC	PROP CONS.
Amortización y financiación	12,00%	13,46%	20,00%
Mano de obra	61,00%	62,50%	31,00%
Consumos combustibles	6,00%	6,73%	18,00%
Gastos mantenimiento	7,00%	9,62%	16,00%
Gastos varios		3,84%	6,00%
Gastos generales y BI	14,00%	3,85%	9,00%
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%

Lo primero que se detecta en la propuesta es que es significativamente diferente, en la ponderación de costes, respecto de las propuestas de los operadores, con diferencias de un 50 % en algunos casos, como el relativo al peso de la mano de obra, pero también en combustibles y mantenimiento.

El Consorcio Agrupación nº 8 de Teruel propone la revisión del 65 % del futuro contrato y la no revisión del 35 % restante, cuando los dos operadores proponen revisar entre el 74% y el 78,85%, en su mayor parte respecto del coste de personal y, en cambio, en menor medida respecto a combustibles y mantenimientos.

Por tanto, la información facilitada por los operadores no ha cumplido realmente la finalidad de servir de referencia para elaborar la estructura de costes y, al no acompañar la propuesta de un estudio económico del contrato, no se justifican objetivamente las decisiones sobre la gran diferencia en la ponderación de los costes del contrato que realiza la propuesta del Consorcio sobre los costes de personal, teniendo en cuenta por ejemplo número de personas destinadas al servicio, categorías profesionales y las tablas salariales.

En cuanto a los costes de mantenimiento, combustibles, seguros e impuesto, tampoco aparecen ni desglosados ni justificados; no se indica el tipo

de combustible o energía eléctrica que pudieran utilizar los vehículos de recogida, ni los costes unitarios de maquinaria o su mantenimiento.

La falta de justificación objetiva en el expediente no permite verificar qué costes son significativos e indispensables para el desarrollo de la actividad.

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.

Se propone que los precios ofertados por la adjudicataria deberán mantenerse invariables durante los dos primeros años desde la formalización el inicio del contrato.

Posteriormente, la revisión anual del Precio del contrato se realizará aplicando sobre el precio del contrato (sin I.V.A.) en el momento de la revisión un coeficiente $K_{rev\ i}$ determinado mediante la siguiente fórmula:

$$K_{rev\ i} = K_{vp} + K_{in\ ef}$$

K_{vp} = término de variación de precios = $0.70 \times K_A$

$K_{in\ ef}$ = término de incentivo a la eficiencia = $0.30 \times K_{Bi}$

A su vez, el término de variación de precios, o K_{vp} resulta de la aplicación de la siguiente fórmula:

$$K_{A\ i} = K_1 + K_2 \times ICP\ i + K_3 \times IC\ i + K_4 \times IPRI\ i + K_5$$

Donde:

$K A i$ = Índice de revisión para el año i

$K1$: Término correspondiente a amortizaciones y financiación

$K2$: Término correspondiente a la Mano de Obra

$K3$: Término correspondiente a combustibles

$K4$: Término correspondiente a productos industriales

$K5$: Término correspondiente a Gastos varios y Generales

$I CPI$ = Índice que refleja el Incremento con respecto al instante 0 (fecha de formalización del contrato) 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 periodo comprendido entre la fecha de formalización del contrato y la de la revisión de precios.

$IC i$ = Índice que refleja el incremento resultante para el año i del grupo especial de combustibles líquidos (0453 Índice nacional) con respecto al registrado en el momento de la fecha de formalización del contrato, publicados por el INE.

$IPRI i$ = Índice que refleja el incremento resultante para el año i del grupo especial de bienes de equipo de productos industriales industriales (Índice nacional) con respecto al registrado en el momento de la fecha de formalización del contrato, publicados por el INE.

Se cumple que $K1 + K2 + K3 + K4 + K5 = 1$.

Los pesos relativos o valores otorgados a estos coeficientes son los siguientes:

$K1$	0,20
$K2$	0,31
$K3$	0,18
$K4$	0,16
$K5$	0,15

Se trata de una fórmula correcta pero genérica, por lo que es adecuada en su formulación para realizar la revisión de precios de un contrato de concesión de recogida de residuos, pero no se puede informar si es adecuada para este contrato en concreto, ya que su falta de justificación suficiente y referenciación a costes concretos del contrato, hace imposible poder verificar si el peso o ponderación atribuido a los costes revisables y no revisables es el real. Además, difiere bastante de la ponderación atribuida a los costes por los

dos únicos operadores del mercado que han realizado una propuesta de referencia, sin que se justifique tal disparidad.

De la misma forma, los índices de revisión que se referencian en la fórmula son muy genéricos. No se especifica el convenio laboral aplicable en la revisión del coste de personal, ni los combustibles utilizados en los vehículos en el término K3.

Respecto de los índices que sí se detallan en la fórmula, no se justifica en el expediente la objetividad o relación directa del índice de revisión utilizado, con el coste de la ejecución del contrato, como en el IC i, respecto del tipo de combustible mayormente utilizado, o el IPRI i correspondiente a bienes de equipo de productos industriales, con el que se revisa el componente de coste «K4: productos industriales» que ni consta como tal en la estructura de costes planteada, ni se ha especificado a qué corresponde dicho concepto revisable.

Por todo lo expuesto, y dada la escasa justificación relativa a los costes asociados al contrato, no se puede verificar que el peso atribuido a cada uno de los términos de la fórmula sea el que realmente corresponde a los costes reales del contrato, limitándose la propuesta a establecer una fórmula formalmente correcta pero estandarizada, más que una fórmula «ad hoc» que cumpla con el principio de referenciación a costes del artículo 3 del RD 55/2017.

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 el Consorcio sí incluye este incentivo a la eficiencia y lo vincula a la mayor recogida de «biorresiduos domésticos», que son los residuos orgánicos, biodegradables, de origen animal o vegetal, susceptibles de degradarse biológicamente, y que serían recogidos por el contratista de forma separada del resto de orgánicos.

El incentivo se aplicaría con arreglo a la siguiente formulación:

$$K_{ie} = 0.02 \times Pb/1000 + 0.98$$

Siendo,

Pb = toneladas de biorresiduos recogidos en el periodo anual anterior a la revisión de precios

El término de incentivo a la eficiencia se introducirá en la fórmula general de revisión de precios a partir del momento en el que la implantación de la recogida separada de biorresiduos sea al menos del 50 % (s/ contenedores instalados de biorresiduos totales previstos). Hasta ese momento la fórmula de revisión de precios no contendrá dicho término, es decir:

$$K_{rev i} = K_{vp}$$

En realidad, la recogida de biorresiduos domésticos dependerá fundamentalmente más de los hábitos de consumo de los usuarios del servicio, que de la eficiencia de la empresa o de su buena gestión. No obstante, se considera que es correcto en tanto obligue a la empresa a promover y participar en las campañas de información y concienciación sobre la recogida separada de estos residuos.

III. CONCLUSIÓN

Se informa desfavorablemente la propuesta de estructura de costes analizada remitida para informar a esta Junta por el Consorcio Agrupación nº 8 de Teruel, dado que es excesivamente genérica en su justificación, de forma que no permite analizar el cumplimiento del principio de referenciación a costes

que requiere la normativa de desindexación, tal y como se ha puesto de manifiesto en el informe.

En particular, se deberán tener en cuenta los siguientes aspectos:

I.- La documentación remitida no contiene ningún dato objetivo que realmente justifique las ponderaciones que se han asignado en la estructura de costes de la propuesta, ni, por lo tanto, quedan justificados los pesos asignados a los diferentes costes en la fórmula de revisión de precios propuesta.

II.- Debe constar en el expediente suficientemente justificada, la desviación en más de un 50 % que se propone en la estructura de costes, con respecto a la ponderación de los costes de mano de obra, combustibles y gastos de mantenimiento realizada por los dos operadores del sector que han remitido una propuesta de estructura para este contrato.

III.- No se especifica en la propuesta la inversión que se considera necesaria para la correcta ejecución de este contrato, ni se justifica el tipo de combustible o energía que utilizarán los vehículos de recogida y transporte, ni tampoco se desglosan los costes de personal estimados como necesarios. Tampoco se hace referencia a los costes actuales de este contrato de recogida en los últimos ejercicios, que pudieran servir de base para analizar esta propuesta.

IV.- La fórmula de revisión de precios no contiene todos los índices de revisión detallados de una forma específica, tal y como requiere el artículo 7 del RD 55/2017, y respecto de los índices que sí se detallan, no se ha justificado en el expediente la objetividad o relación directa del índice de revisión utilizado en la fórmula con la ejecución del contrato.

Informe EC 4/2021, de 18 de octubre de 2021, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

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

M^a Josefa Aguado Orta