

**Informe EC 3/2023, de 24 octubre de 2023, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.**

**Asunto: Informe preceptivo sobre la propuesta de estructura de costes y fórmula de revisión de precios en futuro contrato de servicios de contrato de limpieza viaria y recogida selectiva de papel cartón en el término municipal de Tarazona (Zaragoza).**

## **I. ANTECEDENTES**

El Alcalde de Tarazona, con fecha 18 de agosto de 2023, remite a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón, de conformidad con lo previsto en el apartado 7 del artículo 9 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, solicitud de informe preceptivo respecto de la estructura de costes y fórmula de revisión de precios aplicable al contrato que se pretende licitar, del futuro servicio de servicios de contrato de limpieza viaria y recogida selectiva de papel cartón en el término municipal de Tarazona (Zaragoza).

Junto con la solicitud se acompañan los siguientes documentos:

- *Acuerdo del Pleno de 28 de septiembre de 2022 delega competencias en este expediente en Alcalde, y ordena solicitar estructuras de costes a 5 operadores económicos.*
- *Las solicitudes de estructuras de costes a 5 operadores económicos y las respuestas recibidas de 4 de ellos en octubre de 2022.*
- *Cálculos con dimensionamiento del servicio, elaboración del presupuesto anual del servicio, y propuesta de estructura de costes confeccionados por PWACS de marzo de 2023*
- *Resolución de Alcaldía de aprobación inicial de la propuesta de Estructura de costes de 10 de abril de 2023.*
- *Anuncio información pública BOPZ núm. 87 de 19 de abril de 2023*

- *Certificado de exposición pública de la propuesta y no alegaciones de 23 de mayo de 2023.*
- *Memoria completa sobre EC de 4 de julio de 20213, para emisión de Informe de la Junta Consultiva*
- *Borradores de PCAP y PPT*

El Pleno de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en sesión celebrada el 24 de octubre de 2023, acuerda informar lo siguiente:

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **I. Competencia de la Junta Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, y legitimación para solicitar informe.**

Como criterio de carácter general, de conformidad con lo dispuesto en 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 ha sido formulada por órgano legitimado, de conformidad con lo dispuesto el artículo 9 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española.

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

El Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero (en adelante RDDEE), desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de Desindexación de la Economía Española (en adelante LDEE). Ambas normas contienen actuaciones dirigidas a implantar una disciplina no indexadora en la contratación pública, de manera que la regla general se configura como la no obligatoriedad de revisión de los contratos públicos.

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

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

siempre suficientemente, la necesidad de establecer la revisión del contrato, siendo posible únicamente realizar una revisión periódica y predeterminada de los contratos del sector público.

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

El cumplimiento de ambos principios, 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.»*

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

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

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

Se verifica que además en este expediente está prevista de forma detallada en los borradores de pliegos de licitación, la fórmula y condiciones de revisión que se prevea utilizar.

El objeto del contrato consiste en la prestación del servicio de limpieza viaria y recogida de papel cartón, englobando las siguientes dos actuaciones paralelas:

Por un lado, la limpieza viaria del municipio de Tarazona, que tiene por objeto realizar las operaciones necesarias para limpiar y mantener limpias todas las calles, aceras y zonas comunes del municipio con las frecuencias mínimas se detallan en el pliego de prescripciones técnicas. Y, en segundo lugar, la recogida de papel y cartón en todo el municipio, incluyendo tanto la recogida de contenedores como un servicio de recogida “puerta a puerta”.

Se detalla en los pliegos que la limpieza consistirá en un barrido mecánico y/o manual de las vías públicas, considerándose así las calles, paseos, avenidas,

aceras, travessías, plazas y demás viario de uso público destinado directamente al uso común general de los ciudadanos. También incluirá, la limpieza de escaleras, pasadizos, callejones, pasos inferiores, porches, la limpieza de parques y zonas ajardinadas, de alcorques abiertos y cerrados de la ciudad y la limpieza y retirada de excrementos de animales y animales muertos en la vía pública, o la limpieza de zonas de ocio nocturno.

Igualmente, este servicio deberá realizar el riego y baldeo mecánico y manual de calzadas, aceras y zonas peatonales, la limpieza de sumideros, el vaciado de papeleras, o limpiezas especiales y refuerzos en Fiestas Patronales y en la celebración del acto del Cipotegato.

Se comprueba que en la cuantificación del servicio se ha tenido que tener en cuenta que se realizará también servicio de limpieza en domingos y festivos.

La recogida de papel cartón, engloba el ubicado tanto en contenedores como los comercios, pero también la retirada de enseres y muebles abandonados.

Respecto al dimensionamiento del servicio, se indica que la prestación de los servicios se desarrollará dentro del término municipal del Ayuntamiento de Tarazona. Los servicios ordinarios y obligatorios, alcanzarán los cascos urbanos de Tarazona y sus barrios de Tórtoles y Cunchillos, así como los Polígonos industriales de Sepes y Cunchillos. El borrador de PCAP, que ha sido remitido, determina también que el contratista deberá adaptarse a los posibles cambios urbanísticos del municipio y deberá incorporarlos al servicio cuando el Ayuntamiento así lo solicite, sin derecho a recibir compensación económica alguna, siempre que dichos cambios no supongan una modificación del contrato conforme a lo dispuesto en la LCSP.

Se indican también en los pliegos las frecuencias de prestación de ambos servicios con un carácter de mínimos, prestándose el servicio de limpieza por ejemplo con una frecuencia diaria, incluyendo domingos y festivos, y prestando especial atención en las zonas que por sus características, actividades o conflictividad lo precisen.

La prestación incluye también el transporte de los residuos a vertedero, no pudiendo ser depositados bajo ningún concepto en los contenedores de fracción resto instalados en la vía pública. Para ello se exige al licitador un plan de gestión de los residuos procedentes de los servicios de limpieza viaria, asegurando el plan más óptimo y eficiente según las rutas de limpieza.

Además, está prevista la ejecución de servicios complementarios de lavado y mantenimiento de los contenedores.

Se indica expresamente en la documentación aportada la obligación de subrogar a la totalidad de la plantilla que actualmente ejerce el servicio en el municipio de Tarazona (20 operarios), indicando la relación nominal de estos trabajadores su el Anexo I del PPT. El cálculo del coste de personal se realiza con un operario más (21), por el mayor dimensionamiento del servicio y la aplicación del Convenio de limpieza viaria del sector, estimando además una subida salarial del 10 %, en cuanto que el Convenio está de nuevo en fase de negociación.

Del mismo modo, y a efectos de realizar una cuantificación de los costes del contrato, se incluye y valora la relación mínima de equipos que se va a exigir como inversión inicial al contratista, que incluye barredoras, baldeadoras, carros portacubos, camión caja, camión cuba, camión recolector, contenedores de carga lateral, papeleras, entre otros, indicando tanto el número de unidades necesarias, como los precios unitarios y su coste total.

Esta inversión en equipos se cuantifica con detalle en la cantidad de 882.400 euros, en el cálculo del presupuesto anual que se adjunta y en el apartado 3.2 de la Memoria.

El importe de los costes de combustible y de mantenimiento también se desglosa por cada uno de los equipos, determinando el coste diario, si bien no se indican los parámetros utilizados para dicho calculo.

Con todos los costes detallado, el presupuesto anual total de licitación de este servicio ascendería a la cantidad de 1.098.660,62 euros, IVA del 10 % incluido. Este importe se presenta además a esta Junta, calculado y desglosado por «*costes de ejecución*» – mano de obra, combustibles, mantenimiento...- lo que permite identificar los indispensables y comprobar la idoneidad de los pesos relativos que se atribuyen a estos costes, en el total del contrato.

No se referencian los costes actuales del servicio pero sí se especifica que el Ayuntamiento consideró necesario realizar varios cambios en la prestación del servicio, los cuales han sido objeto de valoración económica reflejándose en la estructura de costes, como por ejemplo cambiar la barredora de 1m<sup>3</sup> de eléctrica a diésel, inclusión de la devanadera para realizar el baldeo manual en el casco viejo directamente de la boca de riego, la modificación de las jornadas de recogida del papel y cartón a 2 veces/semana, la reducción del presupuesto para las campañas de sensibilización de un 0,75% a un 0,5% del total, la inclusión de la inspección con cámaras CCTV de la red de saneamiento, o añadir un servicio más de barrido manual para las zonas del centro donde no se pueda hacer el manual mecanizado, entre otros.

Con ello el Presupuesto anual de marzo de 2023, incluye todos los parámetros valorados para el cálculo de dimensionamiento de los servicios, los aspectos técnicos (dimensionamiento de los servicios de limpieza viaria, dimensionamiento del servicio de recogida de papel cartón) y aspectos económicos (costes de personal, costes de explotación, otros costes de explotación, inversión prevista, amortización y financiación, resumen general y precio base de licitación).

Respecto del cumplimiento del resto de las premisas, la Memoria examinada consta de índice, 11 apartados, relativos por orden a Antecedentes, Objeto, Presupuesto de licitación, Revisión de precios, Periodo de recuperación de la inversión, Consulta a operadores económicos, Propuesta de estructura de costes, Fórmula de revisión de precios y régimen de revisión de precios, parámetros de incentivo a la eficiencia y Conclusiones, e indica correctamente



que la revisión de precios procederá tanto al alza como a la baja, y que solo procederá transcurrido un año desde la formalización del contrato (de conformidad con la última reforma de la LCSP) y, una vez ejecutado en todo caso, el 20 % del mismo.

También se justifica el cumplimiento del requisito de someter a información pública la estructura de costes prevista para este contrato con el fin de que se puedan realizar alegaciones, que se ha realizado en el BOPZ nº 87, de 19 de abril de 2023, con indicación expresamente de una *url* con la información sobre dicha estructura.

Por último, se cumple también con el 9.7 del RDDEE que requiere este Informe preceptivo dado que se estima un importe anual de contrato de 1.098.660,62 euros, y una duración de 10 años, resultando un importe total de contrato de 10.986.606,20 euros, superior a cinco millones de euros.

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

El concepto de periodo de recuperación de la inversión viene regulado en el artículo 10 del RDDEE, y puede entenderse como aquel en el que «previsiblemente» el contratista pueda recuperar las inversiones realizadas para la correcta ejecución del contrato, y que le permita además obtener un beneficio.

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

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

La documentación remitida a esta Junta expone de forma detallada los elementos, número de unidades y precios unitarios que se consideran necesarios en la inversión inicial, que se desglosan en 60 contenedores de carga lateral, 150 papeleras, 8 carros portacubos, 4 barredoras, varios camiones y vehículos de limpieza, desbrozadora, etc, que en total se cuantifica en una inversión de 882.400 euros, de inversión inicial.

se computa un camión recolector de carga lateral al 50 %, dado que se especifica que no requerirá una dedicación exclusiva a este municipio, pudiendo ser compartido con otros servicios cercanos a Tarazona.

El apartado 5 de la Memoria se aplica la fórmula que determina específicamente el artículo 10 RDDEE para calcular el periodo de recuperación de la inversión, la cual establece que la tasa de descuento aplicada debe corresponder al rendimiento medio en el mercado secundario de la deuda del Estado a diez años en los últimos seis meses (3,18), incrementado en un diferencial de 200 puntos básicos. De esta forma, la tasa de descuento aplicada es 5,18.

Tomando como correcto el importe de inversión inicial, la propuesta, en su, elaborada por PWACS, aplica correctamente la fórmula del reglamento, y muestra un periodo de recuperación de la inversión de 10 años, lo que coincide con los 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.

El PCAP remitido no contempla la posible prórroga de este contrato de servicios.

### ***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 lo siguiente:

*«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 por el Ayuntamiento de Tarazona que en el mes de octubre de 2022 se solicitó la previsión de una estructura de costes para este contrato, a los siguientes cinco operadores habituales del sector: VALORIZA, FCC, URBASER, ACCIONA, y PREZERO ESPAÑA.

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

La solicitud a los operadores cumple con lo indicado en la Comunicación 1/2023 y es adecuada al fin perseguido, dado que traslada bastante información sobre el objeto del futuro contrato y así como 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.

Igualmente comunica datos esenciales como son los relativos a la población usuaria del servicio (10.761 personas), superficie del municipio, número de núcleos habitados, zonas consideradas de especial atención, longitud aproximada de la red viaria a limpiar, rutas para la recogida del papel/cartón, puntos limpios, el número de contenedores actuales y los horarios y periodicidad de limpieza y recogida.

Finalmente, también se detalla la inversión a realizar cumpliendo de esta forma la notificación, con todas las indicaciones establecidas por esta Junta en la Comunicación 1/ 2023.

Las contestaciones remitidas por los operadores son homogéneas en sus formas y siguen el modelo con los parámetros de estructura indicados por el Ayuntamiento en su solicitud. Todas contemplan los costes incluyendo gastos generales y beneficio industrial.

Alguno de los operadores ha manifestado la confidencialidad de la información aportada.

La propuesta municipal utiliza los datos de estos de una forma anónima haciendo así extensiva también la confidencialidad al resto de los operadores. Para ello efectúa un promedio de cada uno de los costes reflejados por los 4 operadores.

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

*Tabla 4: Promedio e intervalos de los diferentes costes*

Concepto	Promedio	Intervalo	Municipio
<b>Costes de personal</b>	<b>66,46%</b>	<b>60,00% - 71,75%</b>	<b>53,55%</b>
<b>Costes de explotación:</b>	<b>13,39%</b>	<b>10,30% - 17,00%</b>	<b>23,90%</b>
<i>Combustible</i>	7,38%	5,70% - 10,00%	17,74%
<i>Mantenimiento</i>	5,03%	3,80% - 6,00%	5,33%
<i>Seguros</i>	0,68%	0,25% - 1,00%	0,57%
<b>Otros costes de explotación:</b>	<b>3,38%</b>	<b>2,10% - 4,75%</b>	<b>5,01%</b>
<i>Alquiler, mantenimiento y seguro de las instalaciones</i>	1,18%	0,60% - 1,50%	1,12%
<i>Alquiler de vehículos</i>	0,35%	0,05% - 0,50%	2,23%
<i>Material auxiliar de los equipos (herramientas, equipamiento informático, terminales móviles, etc.)</i>	0,96%	0,50% - 1,37%	1,14%
<i>Equipamiento personal (Vestuario y EPI's)</i>	0,43%	0,30% - 0,50%	0,53%
<b>Campañas de sensibilización y comunicación</b>	<b>0,77%</b>	<b>0,50% - 1,00%</b>	<b>0,41%</b>
<b>Gastos Generales</b>	<b>5,17%</b>	<b>3,50% - 6,00%</b>	<b>5,80%</b>
<b>Beneficio Industrial</b>	<b>2,67%</b>	<b>2,00% - 3,00%</b>	<b>2,49%</b>
<b>Gastos de amortización</b>	<b>7,83%</b>	<b>6,50% - 9,80%</b>	<b>8,83%</b>
<b>Gastos financieros</b>	<b>2,50%</b>	<b>1,50% - 3,00%</b>	<b>0,00%</b>

Comparando la información facilitada por todos los operadores, se constata que, si bien existe alguna disparidad entre las cuatro, son parecidas en su

mayoría respecto a la representatividad o peso que estiman para la ponderación de los costes del contrato.

Del mismo modo, existe alguna disparidad no muy relevante del promedio de todos ellos, con respecto de los cálculos de coste efectuados por el Ayuntamiento y que son objeto de un análisis en el siguiente apartado.

La propuesta municipal indica que las estructuras de costes aportadas por las diferentes empresas del sector «*se han tenido en cuenta para establecer un marco comparativo y validar la estructura de costes propuesta por el municipio. Estas propuestas han ido en línea con la propuesta de estructura de costes del Ayuntamiento de Tarazona, con valores muy similares a lo calculado*».

Se comprueba, que los operadores consultados revisarían de media el 78,87 % del contrato y la propuesta municipal revisa el 76,62 %.

Con esta información se analiza la estructura de costes propuesta por el Ayuntamiento de Tarazona.

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

La estructura de costes debe integrar la totalidad de los costes que requiere la prestación del servicio. Su análisis, requiere verificar por la Junta que la propuesta remitida por el Ayuntamiento cumple con las reglas establecidas en el artículo 7 del RDDEE, de manera que sólo se revisen los costes del contrato que sean costes directos o asociados a la actividad objeto del mismo y, que además sean costes «indispensables» para su ejecución. Se considera que un coste es indispensable cuando la actividad no pueda realizarse de manera correcta y conforme a las obligaciones asumidas por el contratista sin incurrir en dicho coste.

Por último, el coste indispensable debe ser también «*significativo*», y 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.

Del total de los costes referenciados en la propuesta presentada, el Ayuntamiento de Tarazona establece que los costes de amortización y financiación de las inversiones serán sin duda 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, el coste de amortización representa un 8,83% del coste total, no obstante, estos costes correctamente no se consideran revisables, al igual que tampoco los relativos a gastos generales (5,80 %) y beneficio industrial que representan un 2,49%.

Respecto de los costes de personal, siendo que la recogida de residuos será en parte mecanizada y en parte manual, la partida correspondiente a personal, se considera significativa e indispensable, y por ello revisable. Representa en el cálculo del Ayuntamiento de Tarazona el 53,55 % del contrato. Para el cálculo de los costes unitarios del personal se parte en la propuesta de las tablas salariales reflejadas en el convenio que resulta de aplicación, actualmente en revisión, de manera que se ha estimado un 10 % de subida salarial.

Se han considerado en los cálculos, los costes de las cotizaciones a la Seguridad Social, costes de absentismo del 5% y un 8,9 % de costes por sustitución por vacaciones, de forma que se reflejan costes unitarios de personal por categorías profesionales computando el 100 % jornada. Por las

prestaciones a realizar se han considerado necesarios 21 trabajadores entre conductores, peones y encargado, con los que se ha calculado el coste de personal y su ponderación en el precio total del contrato.

Se indica, además, que esta plantilla es superior en una persona a la del personal a subrogar actualmente prestando el servicio, compuesta por 20 personas a jornada completa. Aun así, representa un coste inferior a la media de este coste de los operadores que es de un 66,46 % en este concepto. El Ayuntamiento lo justifica que en la repercusión del aumento de combustible y por asociación de suministros, que queda reflejado en el valor aportado por el municipio de cara al personal del servicio, disminuyendo el valor relativo del mismo respecto al total de la estructura de costes.

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

Este coste supone en el presupuesto el 5,33 % del coste total, un porcentaje similar a la media de coste establecida por los cuatro operadores (5,03 %), y si bien no se justifica su cálculo al detalle en la propuesta, el PPT indica 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»*.

Respecto del coste de combustible, tercero y último de los costes revisables del contrato, se considera indispensable dado que el servicio se ha de prestar en los tres núcleos pertenecientes del municipio de Tarazona, sobre una red vial de 45.945 metros lineales, motivo por el que el consumo de combustible previsiblemente será elevado, si bien no se detallan los parámetros utilizados para su cálculo (tipo y precio de combustible, por ejemplo). Este coste representa un 17,74 % del coste total, siendo la media propuesta de los

operadores de 7,38 %. La propuesta justifica el mayor porcentaje de este coste dada el alza de precios actual de los combustibles y la variabilidad de este factor.

De la documentación aportada, resulta la siguiente propuesta de estructura de costes, que se considera adecuada:

*Tabla 5: Propuesta de estructura de costes del servicio*

Estructura de costes	
Concepto	Municipio
Costes de personal	53,55%
Costes de explotación:	23,90%
<i>Combustible</i>	17,74%
<i>Mantenimiento</i>	5,33%
<i>Seguros (no revisable)</i>	0,57%
Otros costes de explotación:	5,01%
<i>Alquiler, mantenimiento y seguro de las instalaciones (no revisable)</i>	1,12%
<i>Alquiler de vehículos (no revisable)</i>	2,23%
<i>Material auxiliar de los equipos (herramientas, equipamiento informático, terminales móviles, etc.) (no revisable)</i>	1,14%
<i>Equipamiento personal (Vestuario y EPI's) (no revisable)</i>	0,53%
<i>Campañas de sensibilización y comunicación (no revisable)</i>	0,41%
<i>Gastos Generales (no revisable)</i>	5,80%
<i>Beneficio Industrial (no revisable)</i>	2,49%
<i>Gastos de amortización (no revisable)</i>	8,83%
<i>Gastos financieros (no revisable)</i>	0,00%
<b>TOTAL</b>	<b>100,00%</b>

Esta estructura de costes, supone la revisión del 76,62 % de los costes del contrato, similar al 78,87 % propuesto de media por los operadores consultados.

#### **V) Análisis de la fórmula de revisión propuesta:**

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



La propuesta recoge en su apartado 6 una revisión al alza o a la baja, una vez transcurrido el plazo de dos años desde la formalización del contrato, que se calculará (con resultado positivo o negativo) conforme a la siguiente fórmula:

$$Preci_{ot} = K_t * Preci_{ot-1}$$

Siendo

$$K_t = P * I_p + M * I_m + C * I_c + nR$$

En la que:

**K<sub>t</sub>**= Coeficiente de revisión en el año t.

**P**= Coeficiente de ponderación de los costes de personal en tanto por uno. Según la estructura de costes aprobada por el Pleno de la Corporación Municipal, el valor del coeficiente P será de 0,54.

**I<sub>p</sub>**= I<sub>pt</sub>/I<sub>pt-1</sub>: siendo **I<sub>p</sub>** la variación de los costes salariales pactados en el convenio sectorial de aplicación o, en su defecto, en el convenio o pacto de ámbito inferior a éste que detallara las tablas del salario a percibir. Si dicha variación fuera superior al incremento experimentado por la retribución del personal al servicio del sector público conforme a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado (PGE), se tomará este último índice como referencia.

**M**= Coeficiente de ponderación de los gastos derivados de costes de mantenimiento de vehículos y maquinaria en tanto por uno. Según la estructura de costes aprobada por el Pleno de la Corporación Municipal, el valor del coeficiente M será de 0,053.

**I<sub>m</sub>**= I<sub>mt</sub>/I<sub>mt-1</sub>: siendo **I<sub>m</sub>** la variación anual del índice de reparación de productos metálicos, maquinaria y equipo (IPRI), publicado por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

**C**= Coeficiente de ponderación de los costes de combustible en tanto por uno. Según la estructura de costes aprobada por el Pleno de la Corporación Municipal, el valor del coeficiente C será de 0,177.

**I<sub>c</sub>**= I<sub>ct</sub>/I<sub>ct-1</sub>: siendo **I<sub>c</sub>** la variación anual del índice de precios al consumo (IPC) de electricidad, gas y otros combustibles, publicado por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

**nR**= Coeficiente de ponderación del conjunto de costes no revisables, en tanto por uno. Se incluyen costes financieros, amortizaciones, gastos generales o de estructura y beneficio industrial en su caso, y aquellas partidas de costes no significativos o no susceptibles de ser revisados por no cumplir los requisitos exigibles por el RD 55/2017.

El coeficiente de revisión **K<sub>t</sub>** dispuesto para este contrato, por lo tanto, es el siguiente:

$$Kt=0,54*Ip+0,053*Im+0,177*Ic+0,234$$

Cumplíndose que sea igual a la unidad

$$1-P-M-C-nR=0$$

Se especifica igualmente, que los índices de variación a aplicar para cada tipo de coste, excepto el de personal, serán los que estén publicados el último día del mes inmediatamente anterior al que corresponda la revisión, por el INE. El índice será el determinado para la Comunidad Autónoma de Aragón o en su defecto en el ámbito estatal.

El borrador del PCAP presentado recoge expresamente en su apartado 16 la posibilidad de revisión de precios del contrato, indicando de forma correcta que aquella puede realizarse cuando haya transcurrido un año desde la formalización del contrato y se haya ejecutado al menos el 20% del importe del contrato, especificando que, en todo caso, sólo podrá tener lugar durante el período de recuperación de la inversión del contrato.

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

Finalmente, el PCAP también determina la forma de proceder para realizar esta revisión, indicando que el contratista presentará el estudio justificativo de la propuesta de revisión de precios ordinaria anualmente, tres meses antes del comienzo del ejercicio en que deban ser aplicadas, utilizando para ello los últimos índices publicados en el momento de la presentación del expediente.

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

**P = 0,54**

**M = 0,053**

**C = 0,177**

**nR = 0,234**

El índice de revisión que se referencia en la fórmula aplicable al coste de personal, es el resultante de lo acordado en el Convenio Colectivo sectorial que resulte de aplicación al personal adscrito al servicio, si bien no se indica el mismo. Se especifica que el incremento no podrá ser superior al reflejado en los Presupuestos Generales del Estado para los empleados públicos.

Dado que se utiliza tanto combustible como electricidad en los vehículos el índice de referencia usado en el coste de combustibles, utiliza la variación anual en el IPC en la electricidad, gas y combustibles, publicada en el INE.

Respecto del índice  $I_m$ , correspondiente a la variación anual del índice de reparación de productos metálicos, maquinaria y equipo (IPRI) publicado por el INE, con el que se va revisar el componente de coste «M: costes de mantenimiento», se considera correcto dado que está revisando el coste de mantenimiento de los vehículos y maquinaria del contrato, que se han computado de forma individualizada por equipo y por lo tanto se corresponde con dicho concepto revisable.

La fórmula de revisión de precios propuesta refleja cada componente de coste ponderado en función al peso establecido en la estructura de costes de la actividad, revisándose únicamente los significativos 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.

Con su aplicación, se revisará el 76,62 % del precio del contrato y quedará sin revisión el 23,38 % por corresponder a costes que, no son revisables, que tienen carácter poco significativo o bien que pudieran estar sometidos a un control por parte del operador económico.

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

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

Para ello, el RD 55/2017 dispone, en el apartado octavo del artículo 7, que *podrán* incluirse componentes en las fórmulas de revisión de precios que incentiven el comportamiento eficiente de los agentes económicos.

El Ayuntamiento entiende que se trata de una posibilidad y no de un imperativo, el acto de incluir incentivos de eficiencia con formas verbales como “deberán”, “serán” o “procederán” utilizadas en la norma, por ello la inclusión de mecanismos que incentiven el comportamiento eficiente entiende que no tiene carácter obligatorio, sino que se establece como una posibilidad para lograr dicho comportamiento eficiente.

A la vista de esta interpretación, el Ayuntamiento no considera necesario establecer mecanismos de eficiencia en la fórmula de revisión que regirá la futura licitación para el contrato de servicios para la Limpieza Viaria y la recogida selectiva del Papel y Cartón en el municipio

### **III. CONCLUSIÓN**

A la vista de lo anteriormente expuesto y la documentación aportada por Ayuntamiento de Tarazona, se informa favorablemente el presente informe preceptivo, a la propuesta de estructura de costes analizada por esta Junta.

Se ha verificado igualmente que se ha hecho constar expresamente en el borrador de PCAP, la posibilidad de revisión, el desglose de los componentes de coste de la actividad objeto del contrato, la ponderación de cada uno de estos costes sobre el precio del contrato, y los precios individuales o índices de

precios específicos asociados a cada componente de coste que se considere susceptible de revisión, y la fórmula aplicable.

La duración del contrato será de diez años, no obstante, se recuerda que, en caso de prorrogarse en un futuro el mismo, los años de prórroga no serán objeto de revisión por exceder del periodo de recuperación de la inversión.

**Informe EC 3/2023, de 24 de octubre de 2023, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.**