

#

Informe preceptivo valorativo de la estructura de costes EC1/2017, de 27 de septiembre, relativo al expediente de contratación de recogida y transporte de residuos domésticos, mediante concesión de servicio, del Consorcio Agrupación nº 8 de Teruel.

I. ANTECEDENTES

La Presidenta del Consorcio Agrupación 8 de Teruel, se dirige con fecha 3 de julio de 2017, a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, mediante escrito del siguiente tenor literal:

«Visto que el Consorcio Agrupación nº 8 de Teruel, tiene previsto sacar a licitación un contrato de gestión de servicios relativo a la recogida y transporte de residuos domésticos generados en la Agrupación.

Visto que por el tipo de contrato de que se trata, por su plazo de ejecución y por la obligatoriedad de aportar inicialmente la mayor parte del material y maquinaria necesarios para su ejecución a cargo del gestor, se plantea introducir en las prescripciones que regirán el contrato, una cláusula concerniente a la revisión periódica y predeterminada de valores monetarios.

En base a lo establecido en 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, con fecha 28 de marzo se solicitó la remisión de sus estructura de costes, a cinco operadores económicos del sector.

Habiéndose recibido contestación de tres operadores económicos, sobre su estructura de costes.

Vista la memoria técnica sobre propuesta de estructura de costes y fórmula de revisión de precios aplicable al contrato del servicio de recogida de residuos domésticos, aprobada por el Consejo Rector del Consorcio Agrupación nº 8-Teruel, con fecha 25 de mayo de 2017.

Habiendo sometido a información pública, por un plazo de veinte días, dicha estructura de costes, sin que se hayan presentado alegaciones.

Por todo lo expuesto, para dar cumplimiento a lo establecido en el ya mencionado 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, por medio del presente,

SOLICITO a esa Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón, la emisión del informe preceptivo al respecto, sobre la estructura de costes y

formula de revisión de precios aplicable al contrato del servicio de recogida de residuos domésticos, que se pretende licitar.

Junto con esta solicitud, se adjuntan los siguientes documentos:

- *Solicitud de estructura de costes a los 5 operadores económicos del sector*
- *Estructura de costes recibidas por parte de los operadores económicos que han contestado*
- *Memoria-propuesta técnica de estructura de costes y formula de revisión de precios aplicable al contrato.*
- *Aprobación de la propuesta técnica de estructura de costes y formula de revisión de precios aplicable al contrato*
- *Certificado de exposición publica de la propuesta.»*

El Pleno de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en sesión celebrada el 27 de septiembre de 2017, 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 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, esta nueva competencia de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, viene determinada expresamente por el recientemente aprobado Reglamento de desarrollo de la

Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, aprobado mediante el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, que entró en vigor el día 5 de febrero, el cual, en su artículo 9 determina expresamente 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.»*

Examinada en la sesión celebrada con fecha 27 de julio de 2017 por esta Junta, tanto la solicitud del informe preceptivo, dirigida directamente a este órgano consultivo, como la documentación aportada por el Consorcio que acompaña a la solicitud de informe, se analizó esta nueva competencia de la Junta, dispuesta en una normativa estatal elaborada al amparo del título competencial estado de los artículos 149.1.13 y 149.1.18 CE, y se concluye que la documentación presentada por el Consorcio para recabar el informe, es incompleta, fundamentalmente por los siguientes tres motivos:

- a) no se concretan ni cuantifican las inversiones que se estima necesario debe realizar el adjudicatario (cuyo conocimiento es esencial para aplicación o no de la revisión de precios al contrato), así como tampoco el periodo estimado de recuperación de la inversión,
- b) la documentación de la estructura de costes presentada por el operador económico Fomento de Construcciones y Contratas, S.A. (FCC), no se remite de forma completa, y

c) en la propuesta de estructura de costes y fórmula de revisión de precios que propone el órgano de contratación, no se detallan ni se desglosan algunos de los términos que, sin embargo son incluidos en la estructura de costes.

Como consecuencia de ello, esta Junta estimó pertinente efectuar un requerimiento de subsanación e información adicional al Consorcio, el cual se realizó con fecha 8 de agosto de 2017.

Dicho requerimiento suspendió el plazo de evacuación del informe preceptivo, hasta el momento de recepción de la respuesta por el órgano de contratación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.7 apartado d) del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero.

La documentación adicional y aclaratoria se ha remitido por el Consorcio Agrupación nº 8 de Teruel, siendo recibida en esta Junta Consultiva con fecha 30 de agosto de 2017.

Por otra parte, la petición de 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 de la revisión de precios de los contratos públicos.

La revisión de precios de los contratos públicos es una técnica que permite la actualización de los valores monetarios configurados como contraprestación del contratista. La normativa sobre contratos públicos admitió tradicionalmente la revisión de precios, generalmente con base en índices generales, como el Índice de Precios de Consumo (IPC), si bien desde 2015 se han introducido importantes restricciones. Señalaba la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española (en adelante LDEE), que *«La indexación está en el origen de los denominados “efectos de segunda ronda”. Cuando el precio de un bien o servicio aumenta, los índices de precios como el*

IPC suben, y esto supone un aumento automático en el precio de otros bienes simplemente porque están indexados a este índice. Ocurre así que un aumento del precio del petróleo o de un alimento encarece, debido a su impacto en el IPC, el precio de bienes cuyos costes de producción no tienen una conexión directa con esos dos bienes. La indexación, por tanto, tiende a generar una inflación más elevada y favorece su persistencia en el tiempo, aun cuando desaparece la causa inicial que generó el incremento de precios. Una inflación elevada y persistente genera costes económicos: entre otros, desvirtúa la información que deben transmitir los precios, dificulta la concertación de contratos a largo plazo y deteriora la competitividad».

La Ley 2/2015 establece una política general de desindexación, de manera que el uso de la indexación debe ceñirse a los casos en que dicho mecanismo sea necesario y eficiente, vinculando la evolución de los precios de los bienes y servicios a la de sus determinantes fundamentales, en particular, a la de los costes de producción de dichos bienes y servicios.

Por su parte, el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, desarrolla los principios generales que rigen todas las revisiones de valores monetarios motivadas por variaciones de costes, así como los criterios para la interpretación de los principios de eficiencia y buena gestión empresarial en los supuestos susceptibles de revisión, los supuestos en los que puede aprobarse un régimen de revisión periódica y predeterminada en función de precios individuales o índices específicos de precios, las directrices para el diseño de una fórmula en las revisiones periódicas y predeterminadas, los componentes de costes que se incluirán en las fórmulas de revisión periódica y predeterminada, los supuestos y límites para la traslación de los costes de mano de obra al valor monetario sujeto a revisión periódica y predeterminada así como los componentes de la fórmula que incentiven el comportamiento eficiente.

Con la entrada en vigor del Real Decreto 55/2017, y tal y como preveía la propia LDEE en su Disposición derogatoria, dejó de tener vigencia la disposición adicional octogésima octava de la Ley de Presupuestos de 2014,

que hasta ahora se venía aplicando en materia de revisión de precios, y que ya fue objeto de un informe exhaustivo por esta misma Junta (Informe 18/2015, de 3 de diciembre).

Por cerrar el régimen jurídico respecto de esta materia, el futuro Proyecto de Ley de contratos del sector público, todavía en fase de tramitación parlamentaria, dispone en el artículo 103 el régimen de la revisión de precios de forma bastante similar al actual artículo 89 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP). Por el momento, como diferencia más destacable a tener en cuenta sería la siguiente:

El Proyecto se refiere expresamente a los contratos de suministro de combustible, a los que no se aplican los límites generales de la revisión de precios (ejecución de al menos el 20 por 100 del importe del contrato y transcurso de dos años desde la formalización).

Respecto al contrato objeto de este informe, se mantiene la excepción para las concesiones de servicios (antiguos contratos de gestión de servicios públicos) de cumplir con el requisito de haberse ejecutado al menos el 20 por 100 del importe del contrato.

III. Requisitos y condiciones que deberán cumplirse necesariamente para poder realizar una revisión de precios.

Los supuestos en que procede la revisión de precios, así como las condiciones a los que ésta debe sujetarse, pueden deducirse tanto de lo dispuesto en el art. 89 TRLCSP como de lo que ahora señala el Real Decreto 55/2017, que es el que, precisamente, desarrolla el citado artículo.

Con carácter general debemos recordar que los precios de los contratos del sector público, cuando así se haya previsto expresamente en los pliegos, únicamente podrán ser objeto de revisión periódica y predeterminada (art. 89.1 TRLCSP). Por «revisión periódica y predeterminada en función de precios o

índices de precios» debe entenderse cualquier modificación de valores monetarios de carácter periódico o recurrente determinada por una relación exacta con la variación de un precio o un índice de precios y que resulte de aplicar una fórmula preestablecida (art. 2.a de la Ley 2/2015).

La revisión periódica y predeterminada de precios de los contratos del sector público solo se podrá llevar a cabo en los contratos de obra, en los contratos de suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas y en aquellos otros contratos en los que el período de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años (art. 89.2 TRLCSP). En cualquier caso, la revisión de precios en los contratos del sector público tendrá lugar cuando el contrato se hubiese ejecutado, al menos, en el 20 por 100 de su importe y hubiesen transcurrido dos años desde su formalización. En consecuencia, el primer 20 por 100 ejecutado y los dos primeros años transcurridos desde la formalización quedarán excluidos de la revisión (art. 89.5 TRLCSP).

Los principios de «referenciación a costes», y de «eficiencia y buena gestión empresarial» constituyen la base del sistema de revisión de precios. Conforme al principio de «referenciación a costes», la revisión del valor monetario que remunere una actividad reflejará la evolución de los costes incurridos para realizar dicha actividad, ponderándose cada componente de costes en función de su peso relativo en el valor íntegro de dicha actividad. Con este principio se busca evitar que en la determinación de la evolución de los precios de las distintas actividades se incorporen elementos ajenos ellas. Por su parte, en aplicación de los principios de eficiencia y buena gestión empresarial, sólo podrán trasladarse a precios las variaciones de costes que hubiesen sido asumidos por una empresa eficiente y bien gestionada. Para la identificación de tales cualidades se atenderá a las mejores prácticas existentes en el sector, y a tal efecto se podrán emplear indicadores objetivos de eficiencia, como costes unitarios, productividad o calidad a igualdad de precios. Con ello se persigue evitar la remuneración de costes innecesarios o premiar comportamientos

ineficientes, lo que aumentaría injustificadamente la inflación, generaría incentivos inadecuados y trasladaría a la propia Administración o, en su caso, a los usuarios y consumidores de servicios públicos, cargas que en buena práctica económica no deberían soportar.

Por otra parte, cuando puedan trasladarse al valor revisado los costes de mano de obra, el incremento repercutible de los mismos 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.

Sobre la base de los antecitados reglas y principios, el art. 9 del Real Decreto 55/2017 establece disposiciones adicionales, cuando el contrato en el que se incluya la fórmula de revisión sea «distinto a los contratos de obras y a los contratos de suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas» (supuesto del contrato del que trae causa la solicitud de este informe). En particular, los pliegos de licitación, además de la fórmula de revisión, deberán especificar un desglose de los componentes de coste de la actividad del contrato y la ponderación que éstos tienen sobre el precio del mismo, los precios individuales o índices de precios específicos asociados a cada componente susceptible de revisión, y el mecanismo que se prevea como incentivo de eficiencia.

Para determinar la estructura de costes del contrato, el órgano de contratación debe requerir al menos a cinco operadores económicos del mismo sector o actividad que se licita, información sobre sus respectivas estructuras de costes. Teniendo en cuenta los datos suministrados por los operadores económicos, y sobre la base de una memoria de costes previamente elaborada por el servicio gestor, se elaborará una propuesta de estructura de costes. Los costes que se incluyan en la fórmula de revisión periódica y predeterminada deberán ser, significativos, en el entendido que lo son cuando representen al menos el 1 por ciento del valor íntegro de la actividad. Quedan excluidos de su consideración las variaciones de los costes financieros, amortizaciones, los gastos generales o de estructura y el beneficio industrial.

La propuesta de estructura de costes debe someterse a un trámite de información pública durante al menos 20 días, y en el caso de que se realicen alegaciones, deberá el órgano de contratación pronunciarse respecto a ellas.

En el caso de 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, o bien, en el caso de contratos de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, así como de los organismos y entidades de ellas dependientes, por el órgano autonómico consultivo en materia de contratación pública, si existiera.

IV. Análisis de la propuesta de costes de estructura incluida en el expediente de contratación de recogida y transporte de residuos domésticos, mediante concesión de servicio, del Consorcio Agrupación nº 8 de Teruel.

A los efectos de evacuar el informe al que se refiere el art. 7 del Real Decreto 55/2017, en relación con la propuesta de costes de estructura incluido en el expediente de contratación de recogida y transporte de residuos domésticos, mediante concesión de servicio, del Consorcio Agrupación nº 8 de Teruel, se tomarán en cuenta los parámetros y determinaciones que contempla el Real Decreto 55/2017, y que ya han sido enunciados en el apartado anterior.

Con el fin de seguir un orden o estructura en el análisis de la propuesta de costes de estructura objeto de análisis, se ha dividido su estudio en los siguientes apartados:

1. Comprobación de la concurrencia de los requisitos para que proceda la revisión de precios en este contrato.
2. Análisis del periodo de recuperación de la inversión,
3. Examen del trámite de consulta de estructura de costes a operadores económicos.

4. Análisis de la propuesta de estructura de costes asociados directamente a la ejecución del contrato elaborada por el órgano de contratación, su relevancia y su consideración como costes revisables o no.
5. Análisis de la fórmula de revisión propuesta por el órgano de contratación.
6. Consideración de parámetros que incentiven la eficiencia de la empresa contratista.
7. Observaciones sobre la documentación presentada.

1) Comprobación de la concurrencia de los requisitos para que proceda la revisión de precios en este contrato.

La calificación del contrato como de concesión de servicio público no excluye la previsión de un sistema de revisión de precios del contrato, previa justificación de su necesidad. En todo caso, los pliegos de la licitación deberán prever, de forma detallada el sistema de revisión, ya que estos contratos no tienen fórmula tipo de revisión aprobada por el Consejo de Ministros.

En este sentido el pliego de cláusulas administrativas particulares deberá especificar, como mínimo, un desglose de los componentes de coste de la actividad objeto del contrato, y la ponderación de cada uno de ellos sobre el precio del contrato, así como los precios individuales o índices de precios específicos asociados a cada componente de coste susceptible de revisión.

Deberá indicarse también que la revisión, al alza o a la baja, procederá transcurridos dos años desde la formalización del contrato. El límite general que exige tener ejecutado al menos el 20% del importe del contrato no opera en los contratos de gestión de servicios públicos o contratos de concesión de servicios.

Sin embargo, sí deberá especificarse claramente en el pliego que la revisión de precios únicamente podrá realizarse durante el periodo de recuperación de la

inversión, puesto que, una vez transcurrido éste, ya no es posible revisar el contrato.

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, la cual respetará los principios de referenciación a costes, eficiencia y buena gestión empresarial, exigidos en los artículos 3, 4 y 7 del Real Decreto 55/2017.

Todos estos parámetros han sido, en mayor o menor medida, reflejados en la propuesta de costes de estructura presentada por el Consorcio Agrupación núm. 8 de Teruel y se analizarán a continuación, si bien el hecho de que consten en un documento del expediente de contratación no garantiza que queden reflejados finalmente en el pliego de la licitación. Por ello, se recuerda la necesidad de reflejar expresamente estos parámetros en el pliego de licitación.

Además, al tratarse de un contrato con un precio superior a cinco millones de euros, se comprueba que se ha cumplido correctamente con el requisito de someter a información pública la propuesta de estructura de costes, no habiéndose presentado ninguna alegación sobre la misma.

Igualmente se ha cumplido con el trámite de solicitud de informe preceptivo sobre dicha propuesta de costes de estructura a esta Junta, cumpliéndose así lo dispuesto en el artículo 9.7 del Real Decreto 55/2017.

2) Análisis del periodo de recuperación de la inversión.

El concepto de «periodo de recuperación de la inversión» viene regulado en el artículo 10 del Real Decreto 55/2017, y alude a aquél en el que «previsiblemente», el contratista pueda recuperar las inversiones realizadas para la correcta ejecución del contrato y, que le permita obtener un beneficio.

Es muy importante conocer este periodo de recuperación de la inversión, dado que únicamente durante el mismo va a ser posible revisar el precio del contrato, de manera que este mecanismo no debe aplicarse transcurrido este período de recuperación, aunque la ejecución del contrato prosiga una vez superado el mismo.

La documentación aportada inicialmente por el Consorcio no indicaba cuál es el periodo de recuperación de la inversión en este contrato. De hecho inicialmente ni siquiera se decía cual habría de ser la inversión requerida para la correcta ejecución del contrato. Tras el trámite de subsanación de la documentación concedido, se indican los modelos de vehículos de recogida que se consideraran necesarios para desarrollar estos trabajos. Así, en el escrito de subsanación, se enumeran, como inversiones que deberá efectuar el contratista, la adquisición de vehículos recolectores-compactadores de diversos tipos (carga trasera y carga lateral) y capacidades, y contenedores de los distintos tipos de residuos (envases, papel-cartón, etc).

Para la determinación del período de recuperación de la inversión del contrato, el Real Decreto 55/2017 determina que el órgano de contratación deberá basarse en parámetros objetivos, en función de la naturaleza concreta del objeto del contrato. Las estimaciones deben realizarse sobre la base de predicciones razonables y, siempre que sea posible, basadas en fuentes estadísticas oficiales.

La propuesta que se informa, sí indica que se ha tenido en cuenta «*un precio medio unitario de cada uno de estos bienes*» para establecer el precio del contrato. Sin embargo, en la documentación aportada no constan ni precios unitarios, ni vida estimada de cada equipo, ni el posible valor residual o precio en el mercado de segunda mano en función de la antigüedad de los vehículos, ni el coste total de la inversión exigida al adjudicatario, por lo tanto ningún parámetro objetivo que sirva para estimar este periodo.

No obstante, parece lógico pensar que la vida útil de estos vehículos, que son la principal inversión, será superior a 5 años, pero lo cierto es que no se refleja expresamente en la propuesta objeto de informe, por lo que se incide en que es un parámetro que debe constar necesariamente.

En el apartado 3 de la propuesta se dice simplemente que *«el periodo de recuperación de la inversión ha de ser superior a cinco años para que sea justificable introducir un régimen de revisión de precios»*, con lo que parece que dicho periodo no ha sido calculado todavía por el órgano de contratación.

Por otra parte, en el apartado denominado *«Requisitos»*, de la página 6 de la propuesta, se establece que *«La revisión de los precios no podrá en ningún caso extenderse más allá de dicho periodo de recuperación. El cálculo de este periodo deberá presentarse por los licitadores en sus estudios económicos y se llevará a cabo de acuerdo con lo reflejado en el artículo 10, apartados 1 y 2, del RD 55/2017»*, con lo que parece dejarse en manos del adjudicatario la fijación del periodo de recuperación de la inversión y el periodo durante el cual se extendería la revisión de precios, cuando dicho periodo debería ser calculado y fijado por el órgano de contratación antes de proceder a la licitación del contrato.

Dado que no se conoce el periodo de recuperación de la inversión, tampoco es posible justificar la duración de este contrato.

Parece lógico que la duración del mismo, no se extendiera mucho más allá del plazo que se estime necesario para que el contratista pueda recuperar su inversión, la cual no será reutilizable para otros usos.

En cambio, en el apartado 3 de la propuesta se indica que el plazo de ejecución del contrato *«se pretende establecer por doce años»* sin que se justifique la necesidad de prolongar durante ese tiempo con un mismo contratista la prestación de un servicio, que podría y debería ser sometido a concurrencia con la mayor frecuencia compatible con las necesidades del

servicio, tras permitir al adjudicatario recuperar sus inversiones no reutilizables y obtener un beneficio razonable.

3) Examen del trámite de consulta de estructura de costes a operadores económicos.

El artículo 9.7 del Real Decreto 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 Consorcio ha solicitado estas estimaciones a cinco operadores, pero sólo ha recibido tres respuestas, por lo que podría cuestionarse si un 60% de información es suficiente para formular una propuesta.

La contestación de los operadores resulta escueta, no justificada, y en general poco detallada. Además, los operadores no contestan sobre la base de un mismo modelo, lo que dificulta la comparativa entre las contestaciones.

Para sucesivas licitaciones se recomienda que la petición a los operadores sea más concisa en su formulación y no tan genérica. Quizá sería deseable acompañar un modelo de contestación o un Anexo con un formulario a cumplimentar por los operadores, para que la comparación de estructuras de costes sea homogénea. No obstante, lo cierto es que el artículo 9.7 del Real Decreto 55/2017 únicamente determina que el órgano de contratación utilice la información de las respuestas que reciba, sin precisar mayores exigencias al respecto.

Así, por ejemplo la estructura de costes de la entidad Aragonesa de Servicios Públicos (ASP, en adelante) no incluye ningún apartado en el que se recojan los gastos generales o el beneficio industrial (podría pensarse que se incluyen en el epígrafe de «otros costes», mientras que la estructura de costes de URBASER, que sí los contempla, lo hace al margen del resto de costes (que

suman ya el 100%), en contraposición a la propuesta que emite el Consorcio. La estructura de costes de ASP tampoco incluye el de adquisición de los equipos, siendo una parte significativa del contrato. Por otra parte URBASER aglutina los costes de combustible y mantenimiento en un mismo punto, sin desglose.

También se observa que el escrito de petición del Consorcio no precisa más claramente el objeto del contrato que se pretende licitar, que implica la recogida y transporte de los residuos domésticos hasta en un total de 6 comarcas. De haberse indicado expresamente a los operadores económicos los municipios en los que se prestará el servicio, quizás ese dato se habría tenido más en cuenta a la hora de determinar los porcentajes que representaría cada epígrafe de gasto. Por último, quizás también habría sido razonable que el Consorcio hubiera apoyado su propuesta con datos reales de coste de ejecución de contratos similares gestionados con anterioridad.

Antes de entrar a analizar la estructura de costes propuesta por el Consorcio, es necesario analizar la información facilitada por los operadores, ya que tal información le sirve de referencia al órgano de contratación, para formular su propuesta.

En este sentido, los operadores ASP y URBASER contemplan un porcentaje similar de costes de personal (47% y 45,5% respectivamente), mientras que FCC establece para este coste, un porcentaje mucho más elevado, que asciende hasta el 74 %.

También ambos operadores plantean un conjunto de costes indirectos y beneficio industrial similares, si entendemos que frente al 20% de «otros costes» que plantea la propuesta de ASP, la entidad URBASER aplica un 19%, que reparte entre costes de seguros e impuestos (2,7%), otros costes (7,3%) y gastos generales y beneficio industrial (9%).

La propuesta planteada por ASP no contempla expresamente la adquisición de maquinaria como tal, en cambio plantea un porcentaje muy superior tanto en gastos de mantenimiento como en combustible. La suma de estos epígrafes (adquisición de maquinaria, combustible y mantenimiento) asciende al 33% de los costes de ASP frente al 39% señalado por URBASER y el 22% en FCC.

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

Para el examen de la propuesta de costes elaborada por el órgano de contratación debemos tener en cuenta las reglas que prevé el artículo 7 del Real Decreto 55/2017, de manera que sólo serán revisables los costes asociados a la actividad objeto del contrato que sean «*indispensables*» para su realización. Se considera que es indispensable un coste, 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 «*significativo*». Esto es, que represente al menos el 1 por 100 de valor íntegro de la actividad, y que no esté sometidos al control del contratista (no lo está cuando hubiese podido eludirse a través de prácticas como el cambio de suministrador).

Tampoco serán revisables 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, estos sólo serán revisables si su coste es significativo e indispensable, como sucede en el caso de este contrato de recogida y transporte de residuos. En caso de ser revisable, 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 extraer las siguientes conclusiones.

En primer lugar, en cuanto a adquisición de maquinaria que la propuesta recoge bajo la denominación «amortizaciones y financiación» parece correcta la propuesta del órgano de contratación (12%), muy similar a la de URBASER y FCC. Estos costes y su financiación son significativos y no revisables, ya que los equipos se adquieren al inicio del contrato y deberán recuperarse con un plan de amortización.

En segundo lugar, también hay coincidencia en las propuestas de *gastos generales y beneficio industrial (9%)* como coste significativo y no revisable, si bien es un porcentaje quizás algo reducido en cómputo global, que podría dejar escaso margen de maniobra al contratista en comparación con los porcentajes de gastos generales y beneficio industrial, que son aplicados en otros contratos administrativos, como el 13% de gastos generales o el 6% de beneficio industrial.

El grueso de diferencias entre la propuesta de estructura de costes del órgano de contratación y los operadores económicos, se concentra en la propuesta de un mayor coste por *combustible y mantenimiento* que, sumado al coste de *bienes industriales*, en la propuesta del órgano de contratación supone 40%, frente al presupuesto por URBASER (24%), ASP (21%), o apenas un 10% en el caso de FCC.

También se aprecian diferencias relevantes en relación con el *coste de personal o mano de obra*, que el órgano de contratación estima en un 34%, frente a un 45% de URBASER, un 47 % de ASP que no obstante incluye el concepto «otros costes» que no detalla, o un 74 % de FCC.

El órgano de contratación justifica estas diferencias en las especificidades del contrato. En particular, justifica el mayor coste de combustible, por tratarse de un contrato de recogida interurbana de residuos (es decir, con obligación de desplazarse a varios municipios) y por la necesidad de que los vehículos transiten por carreteras sinuosas de la provincia de Teruel, particularidades no presentes en un contrato municipal de gestión de residuos (desplazamientos exclusivamente urbanos). Sería un coste significativo y revisable.

Por otra parte, la adquisición de equipos en el momento inicial del contrato y la duración prevista del mismo (12 años), también justificarían que la partida de mantenimiento y reparaciones fuese algo superior frente al 12% de ASP. Sería un coste significativo y revisable.

En cuanto al menor coste de la mano de obra (34%), se justifica por el órgano de contratación como consecuencia de la utilización de equipos monoperadores para la prestación del servicio (camiones compactadores con recogida de carga lateral), sin que sea necesario efectuar recogidas manuales o limpiezas viarias, que sí exigirían una mayor dotación de plantilla. Sería un coste significativo y revisable.

El porcentaje de coste de mano de obra expuesto por FCC (74%), diferente respecto de los indicados por los otros dos operadores, se considera elevado para ser considerado como referente, dado que se trata de un contrato fundamentalmente mecanizado, que requiere como personal principalmente al conductor del vehículo y algún puesto administrativo, dado que la recogida de residuos domésticos no se realiza manualmente.

No obstante sería de ayuda conocer el histórico de contratos anteriores, como ya se ha indicado a lo largo del informe.

Aunque la propuesta del órgano de contratación difiere parcialmente en algunos costes de la presentada por las empresas, su argumentación se considera razonable bajo la premisa de que éstas últimas han podido presentar una estructura de costes para un contrato genérico de gestión de residuos municipales, y quizá no específica para un contrato de servicios interurbano, aspecto que no queda claro en las respuestas recibidas.

Por ello, se insiste en la conveniencia de que el escrito de solicitud remitido a los operadores económicos, sea en posteriores ocasiones más preciso en la definición del objeto del contrato, acompañando incluso un formulario estándar para indicar los porcentajes de estructura propuestos de manera que todas las respuestas sean comparables, como en posteriores ocasiones se refuerce la propuesta del órgano de contratación con información de los costes de contratos previos similares.

5) Análisis de la fórmula de revisión propuesta por el órgano de contratación.

El Real Decreto 55/2017 exige justificar, en la memoria que debe acompañar al expediente, que los índices elegidos son aquellos que, con la mayor desagregación posible de entre los disponibles al público, mejor reflejen la evolución del componente de coste susceptible de revisión en cuestión. La elaboración de la fórmula debe igualmente respetar los principios establecidos en el artículo 7, ya reiterados a lo largo de este informe, sobre la referenciación a costes relacionados con la actividad y su consideración de revisables o no.

A la hora de elaborar la fórmula de revisión:

- a) Cada componente de coste incluido en la fórmula de revisión, será aproximado por un precio individual o índice específico de precios, que deberá tener la mayor desagregación

- b) Se utilizarán preferiblemente los precios individuales o índices específicos de precios que excluyan el efecto de las variaciones impositivas, cuando los mismos estén disponibles al público.
- c) Si la normativa aplicable a la actividad impone una contabilidad de costes, se podrá establecer una fórmula basada en la información contenida en dicha contabilidad.
- d) Se podrán tener en cuenta las posibilidades existentes en el mercado de cobertura del riesgo de variación de los costes de una actividad, con el fin de decidir la exclusión o inclusión en la misma de un determinado componente de coste.

La fórmula de revisión propuesta del Consorcio es la siguiente:

$$K_{revi} = K_{vp} + K_{in\ ef}$$

siendo:

- K_{revi} = coeficiente de revisión de precios
- K_{vp} = es el término de variación de precios = $0,95 * K_{Ai}$
- $K_{in\ ef}$ = es el incentivo a la eficiencia = $0,05 * K_{Bi}$
- K_{Ai} = índice de revisión para el año i
- K_{Bi} = toneladas de residuos de envases recogidos en el año i / 600

A la vista de la fórmula propuesta, el 95% de la revisión propuesta descansa en la variación de los componentes del coste del servicio a prestar y el 5% restante en la eficiencia que pueda alcanzar el contratista en la gestión de su contrato, que se medirá exclusivamente con la recogida de la fracción «*envases*», siendo penalizado el contratista si no alcanza, al menos una recogida de 600 toneladas / año.

La fórmula aplicada se considera razonable porque se garantiza que el 26% de los costes totales del contrato, que se corresponden con los costes no revisables, (adquisición 12%, los gastos generales o el beneficio industrial, 9% y gastos varios 5%) nunca experimentarán variación alguna, mientras que el

restante 74%, será el que determine la variación de precios en función de indicadores específicamente relacionados con la naturaleza del contrato a realizar (costes laborales 34%, índice de precios de combustibles 25% e índices de precios de bienes industriales 15 %).

No obstante se realizan las siguientes observaciones:

- Se debería efectuar una mayor concreción en los términos de la fórmula de revisión de precios. Todos los elementos de la fórmula propuesta deberían estar definidos con mayor precisión, e igualmente debería quedar perfectamente definida la forma de determinación de cada uno de ellos antes de la adjudicación del contrato

- la definición de los índices de revisión no parece correcta, porque se toma como base el valor de los índices a partir del año 2, en lugar de tomar los del momento inicial. Es decir, la revisión a partir del segundo año, deberá realizarse tomando como referencia los precios de adjudicación, en cambio la propuesta que se informa, si bien reconoce correctamente que los dos primeros años del contrato no se revisan, toma como referencia para la revisión, los índices del segundo año, en lugar de los índices del año 0, lo que supondría que la revisión de precios, no se aplicase realmente hasta alcanzar el año 3 de ejecución del contrato.

- debería precisarse que se tomarán los indicadores mensuales del mes que proceda, una vez cumplidos los dos años desde la adjudicación del contrato. Así, por ejemplo, si el contrato se adjudica en noviembre de 2017, la primera revisión del precio tomará los datos del precio de un coste correspondientes al mes de noviembre 2019.

- debería indicarse de forma precisa el índice a utilizar para el término que representa el coste de la mano de obra. En la propuesta, la fórmula se limita a indicar que no será superior al experimentado por la retribución del personal al servicio del sector público, pero no se indica qué índice concreto se usará. En

este sentido, se recuerda que los trabajadores de la empresa contratista que gestione dicho servicio están sometidos a la legislación laboral, por lo que parecería más lógico utilizar algún indicador de costes laborales para medir la evolución del coste de la mano de obra. Otra cosa es que la revisión por este concepto tenga como límite cuantitativo el correspondiente a la subida máxima que pueda imponerse a los empleados públicos en las distintas LPGE.

Por último, se considera adecuada la compensación económica por revisión de precios, que contempla tanto el coste de revisión alcanzado a partir de las fórmulas anteriores como las posibles ampliaciones / disminuciones del servicio.

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

El Real Decreto 55/2017 establece también que las fórmulas de revisión *«podrán incluir mecanismos que incentiven el comportamiento eficiente»*, tales como:

- i. Un componente que module las revisiones en función de la eficiencia, la productividad o la calidad del producto o servicio.*
- ii. Un límite a la traslación de la variación de un determinado componente de coste susceptible de revisión, que puede ser concretado como un porcentaje máximo a aplicar sobre la variación de éste.*
- iii. Un límite a la variación del valor monetario objeto de revisión periódica. Tal límite podrá definirse bien como un valor monetario o índice en términos absolutos o bien como una tasa de crecimiento máxima.*

En el caso de la propuesta que se analiza, parece escasa la ponderación asignada por el órgano de contratación a la eficiencia en este contrato, ya que un 5% no representa incentivos reales para el contratista, debido a que el grueso de la revisión (95%) descansa sobre el comportamiento de los costes.

No obstante, se admite que las propias características del servicio a prestar dejan escaso margen de maniobra para la eficiencia, ya que la producción de residuos, y su recogida, depende fundamentalmente de los hábitos de consumo por lo que es una variable que no guarda relación con un comportamiento más o menos eficiente del adjudicatario del contrato, sino más bien con el comportamiento de los usuarios del servicio, que pueden usar más o menos envases y que pueden ser más o menos cívicos a la hora de separar sus residuos, circunstancia que escapa al control del contratista.

En todo caso, se recuerda que la medición de los términos de los que depende la revisión de precios, no debería depender del adjudicatario. En la propuesta no se explica quién y cómo se van a medir las toneladas de residuos de envases recogidas cada año.

7) Observaciones sobre la documentación presentada.

Finalmente, el Real Decreto 55/2017 requiere que en el expediente, además de la propuesta de estructura que ya se ha analizado, se elabore una Memoria que acompañe al expediente de contratación, en la que se deberá justificar detalladamente todo lo expuesto hasta ahora en este informe, como el carácter recurrente de la variación de los distintos costes tenidos en cuenta en la fórmula de revisión, el cumplimiento de las normas y principios establecidos en los artículos 3 a 7 del Real Decreto 55/2017, el período de recuperación de la inversión del contrato).

La documentación presentada como propuesta de estructura de costes, se refiere a si misma en ocasiones como «*Memoria*» (página 1), y en otras se hace alusión a «*un estudio económico del servicio*», que no se acompaña.

En cambio, el apartado 4.3 de la propuesta presentada parece trasladar al adjudicatario la obligación de elaborar «*la memoria económica que incluya el cálculo de la cuantía correspondiente a la revisión de precios...* », con lo que parecería que se deja en manos del adjudicatario, el cálculo de la

compensación económica a recibir, lo que unido a la falta de precisión de algunos de los elementos de la fórmula y a la dificultad de monitorizar el valor de otros (toneladas de residuos de envases) pondría en condiciones de desventaja al Consorcio frente al contratista en un aspecto tan relevante como es el precio del contrato.

III. CONCLUSIONES

I. Se informa favorablemente la propuesta de estructura de costes presentada por el Consorcio Agrupación nº 8 de Teruel en relación con el expediente de contratación de recogida y transporte de residuos, **si bien este parecer queda condicionado al cumplimiento de los siguientes requerimientos:**

Primero. Se considera imprescindible incluir en el expediente una justificación rigurosa y detallada del periodo de amortización de la inversión. La fijación del periodo de recuperación de la inversión y por lo tanto, el periodo durante el cual se extenderá la revisión de precios, debe quedar fijado por el órgano de contratación, con carácter previo a la licitación del contrato.

Segundo. Se considera necesario efectuar una mayor concreción en los términos de la fórmula de revisión de precios. Todos los elementos de la fórmula propuesta deberían estar definidos con precisión, e igualmente debería quedar perfectamente definida la forma de determinación de cada uno de ellos antes de la adjudicación del contrato.

Tercero. En la fórmula de revisión propuesta, se deberá modificar el valor de los índices de revisión, que toman como base el valor de éstos a partir del año 2, por los correspondientes al momento de la licitación del contrato o año cero, con el fin de que la revisión de precios sea efectiva a partir del segundo año de ejecución del contrato.

Informe preceptivo valorativo de la estructura de costes EC1/2017, de 27 de septiembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, adoptado en su sesión del día 27 de septiembre de 2017.

EL PRESIDENTE

P.S. EL PRESIDENTE SUPLENTE
*(Orden de 17 de agosto de 2015 del
Consejero de Hacienda y Administración Pública)*

Miguel Ángel Bernal Blay