

**Informe EC 1/2024, de 3 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Extremadura.**

**Asunto: Estructura de costes y fórmula de revisión de precios propuesta para el contrato de servicios de recogida y transporte de residuos domésticos y servicios complementarios en varios municipios de la provincia de Cáceres-zona Sierra de Gata.**

**I. ANTECEDENTES.**

Con fecha 17 de noviembre de 2023, tiene entrada en el registro electrónico de la Junta de Extremadura (SIREX), la solicitud del Consorcio Medioambiente y Aguas Provincia de Cáceres (en adelante Consorcio MásMedio) dirigida a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Extremadura (en adelante JCCA) para que emita informe preceptivo valorativo de la estructura de costes y fórmula de revisión de precios propuesta para el contrato de servicios de recogida y transporte de residuos domésticos y servicios complementarios en varios municipios de la provincia de Cáceres-zona Sierra de Gata, en virtud del artículo 9.7 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 (en adelante RD 55/2017).

Junto con la solicitud se acompaña la siguiente documentación:

1. Solicitudes de estructura de costes a cinco operadores económicos del sector.
2. Propuesta de estructura de costes y fórmula de revisión de precios para la licitación del servicio de recogida y transporte de residuos domésticos y servicios complementarios en varios municipios de la provincia de Cáceres-zona Sierra de Gata.

3. Resolución del Presidente del Consorcio MásMedio de fecha de 11 de agosto de 2023 por la que se aprueba la propuesta de estructura de costes y la fórmula de revisión de precios del contrato objeto de este informe, su sometimiento a información pública mediante la publicación del correspondiente anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia de Cáceres y la solicitud de informe preceptivo al órgano autonómico consultivo en materia de contratación pública.
4. Acreditación de la Publicación del Anuncio relativo al trámite de información pública en el Boletín oficial de la Provincia de Cáceres nº 0155, de 16 de agosto de 2023.
5. Certificado de la Secretaria Suplente del Consorcio MásMedio de fecha de 30 de octubre de 2023, por el que se acredita la no presentación de alegación alguna a la estructura de costes durante el periodo de información pública.

Con fecha de 19 de diciembre de 2023 y, como consecuencia del requerimiento de documentación complementaria por parte de esta JCCA, aporta los siguientes documentos:

1. Informes justificativos de necesidad e idoneidad, de insuficiencia de medios, de la tramitación y el procedimiento y, de los criterios de adjudicación.
2. Propuestas de estructuras presentadas por parte de cuatro operadores económicos del sector.
3. Nueva propuesta de estructura de costes y fórmula de revisión de precios para la licitación de referencia.

La Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en sesión celebrada el 3 de julio de 2024, acuerda la emisión del presente informe sobre la base de las siguientes:

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS.**

### **1º.- Competencia de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Extremadura y legitimación para solicitarle informe.**

Como criterio de carácter general, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.1 y 6.2 del Decreto 24/2023, de 29 de marzo, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Extremadura, a esta JCCA no le correspondería informar expedientes concretos de contratación.

Por ello, entre las funciones de esta JCCA determinadas en el Decreto 24/2023, de 29 de marzo, 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 artículo 3.13 del mencionado decreto, establece que corresponde a esta JCCA “*ejercer cualquier otra atribución que le otorguen las disposiciones vigentes en materia de contratación pública*”. En este sentido, el presente informe preceptivo se emite como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 9 del RD 55/2017, que 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 propuesta de estructura de costes y fórmula de revisión de precios respecto de este contrato indica que el presupuesto base de licitación (IVA incluido) asciende a 12.158.979 €, estableciéndose un plazo de duración de 10 años, sin posibilidad de prórroga (página 3 de la propuesta) y, previendo inversiones a realizar por el adjudicatario por un importe total de 435.000 € (página 20 de la propuesta). Por tanto, es posible concluir, que el precio del contrato será superior a cinco millones de euros, por lo que procede emitir informe por esta JCCA, con carácter preceptivo.

Por lo que respecta a la legitimación, la petición de informe ha sido formulada por el Presidente del Consorcio MásMedio, en virtud de las competencias conferidas por el artículo 11 de los Estatutos del Consorcio MásMedio (BOP nº 0230 de 1 de diciembre de 2022) y del artículo 114 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, y de las

competencias delegadas en materia de contratación administrativa y su correspondiente ejecución del gasto para este contrato, por el Consejo de Administración del Consorcio MásMedio, en su sesión de 16 de diciembre de 2022 (BOP nº 0245 de 27 de diciembre de 2022); siendo por tanto órgano legitimado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 del RD 55/2017.

En cuanto al objeto del informe, éste se limita a los aspectos relativos al artículo 9.7 del RD 55/2017, valorando la estructura de costes de la actividad a contratar, sirviendo ésta como base para establecer el régimen de revisión de precios a aplicar en su caso, de conformidad con los principios de referenciación a costes y de eficiencia y buena gestión empresarial. Por tanto, el alcance de este informe implica el análisis de la propia estructura de costes, y la concurrencia de las condiciones para que proceda la correspondiente revisión de precios.

## **2º.- Régimen jurídico aplicable.**

El RD 55/2017 desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española. Ambas normas, se aprobaron con el objetivo principal de establecer una nueva disciplina no indexadora en la contratación pública, de manera que la regla general pasa a ser la no obligatoriedad de revisión de los contratos públicos.

No obstante, estas normas consideran que resulta indispensable que el precio de algunos contratos se modifique en atención a la evolución del coste de las materias primas y de otros factores, por lo que, en esos casos excepcionales determinados en la norma, si el órgano de contratación considera que la revisión de precios es indispensable para la correcta ejecución del contrato, se permite aprobar un régimen de revisión periódica, siempre que la evolución de los costes lo requiera y que se vincule a la evolución de los índices que estén directamente relacionados con la actividad que se ejecuta.

En el mismo sentido, el artículo 103 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) indica que, en los supuestos en los que proceda, el órgano de contratación podrá establecer el derecho a revisión periódica y predeterminada de precios y fijará la fórmula de revisión que deba aplicarse, atendiendo a la naturaleza de cada contrato y la estructura y evolución de los costes de las prestaciones.

Por tanto, todo ello ha supuesto un nuevo régimen jurídico de la revisión de precios de los contratos públicos, basándose en los principios de “referenciación a costes” y de “eficiencia y buena gestión empresarial”.

El principio de “*referenciación a costes*” supone que todo régimen de revisión deberá tomar como referencia la estructura de costes de la actividad cuyo valor monetario es objeto de revisión, ponderándose cada componente de costes en función a su peso relativo en el valor íntegro de dicha actividad.

El valor íntegro de la actividad se debe entender como un concepto que va más allá del concepto de costes totales, al incluir no solamente la retribución de los bienes intermedios, factores productivos y capitales ajenos, sino también la retribución a los capitales propios, es decir, el beneficio. En consecuencia, el valor íntegro de la actividad será el precio del contrato.

En el régimen de revisión sólo se incluirán aquellos costes que sean indispensables para la realización de la actividad y que estén directamente asociados a la misma. Estos se diseñarán de forma simétrica, es decir, que los incrementos y disminuciones de los costes susceptibles de revisión darán lugar a revisiones al alza y a la baja, respectivamente.

Si el operador económico realizase varias actividades, la revisión de los valores se realizará de forma separada y para los costes comunes a las distintas actividades se deberá explicitar los criterios de imputación utilizados.

Conforme al principio de “*eficiencia y buena gestión empresarial*”, los regímenes de revisión únicamente podrán incluir las variaciones de costes que no estén sometidas al control del operador económico, y la estructura de costes que todo régimen de revisión debe tomar como referencia debe ser la correspondiente a una empresa eficiente y bien gestionada. A tal fin, la estructura de costes se determinará atendiendo a las mejores prácticas disponibles en el sector en donde se encuadre la actividad y se podrán considerar indicadores objetivos de eficiencia como costes unitarios, productividad o calidad del bien o servicio a prestar.

La estructura de costes deberá estar justificada en la memoria que acompañe al expediente de contratación.

De acuerdo con el artículo 7 del RD 55/2017, las fórmulas en las revisiones periódicas y predeterminadas se establecerán conforme a los principios anteriores y los costes que incluyan deberán ser significativos, entendiendo por tal aquel que represente como mínimo el 1 % del valor íntegro de la actividad. **No incluirán** los costes financieros, amortizaciones, los gastos generales o de estructura, ni el beneficio industrial.

**Podrán** incluir los costes de mano de obra siempre y cuando sean un coste significativo, con el límite de que el incremento repercutible de los mismos no podrá ser superior al incremento experimentado por la retribución del personal al servicio sector público y que se trate de

contratos distintos a los contratos de obras y contratos de suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas.

Igualmente, podrán incluir mecanismos que incentiven la eficiencia, tales como:

- a) Un componente que module las revisiones en función de la eficiencia, la productividad o la calidad del producto o servicio.
- b) Un límite a la traslación de la variación de un determinado componente susceptible de variación de un determinado componente de coste susceptible de revisión.
- c) Un límite a la variación del valor monetario objeto de revisión.

El artículo 9 del RD 55/2017, regula la 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. Conforme al mismo y teniendo en cuenta la modificación operada en el artículo 103 de la LCSP, mediante la disposición final séptima de la Ley 11/2023, estos contratos podrán ser objeto de revisión si:

1. Ha transcurrido 1 año desde la formalización del contrato y se hubiese ejecutado como mínimo el 20% de su importe. Esta última condición no será exigible en el caso de contratos de gestión de servicios públicos.
2. El período de recuperación de la inversión del contrato es igual o superior a 5 años. Este deberá determinarse conforme a los criterios establecidos en el artículo 10. La revisión no podrá tener lugar una vez transcurrido este período.
3. La revisión está prevista en los pliegos, y se detalla la fórmula de revisión a aplicar. Los pliegos deberán especificar como mínimo:
  - a) El 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.
  - b) Los precios individuales o índices de precios específicos asociados a cada componente de coste susceptible de revisión.
  - c) Los mecanismos de incentivo de eficiencia, en su caso, contemplados en el artículo 7.

Cuando no exista una fórmula de revisión aprobada por el Consejo de Ministros, el órgano de contratación deberá justificar el cumplimiento del principio de eficiencia y buena gestión empresarial. A tales efectos el órgano de contratación debe:

- a) Solicitar, como mínimo, a cinco operadores económicos del sector la remisión de su estructura de costes.
- b) Elaborar una propuesta de estructura de costes de la actividad objeto del contrato, utilizando, en la medida de lo posible, la información de las respuestas recibidas de los operadores económicos.
- c) Someter su propuesta de estructura de costes a un trámite de información pública por un plazo de 20 días.
- d) Remitir su propuesta de estructura de costes al Comité Superior de Precios de Contratos del Estado, o en su caso, al órgano autonómico consultivo en materia de contratación pública, cuando se trate de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales. Si el precio del contrato fuese inferior a cinco millones de euros, esta remisión tendrá efectos informativos, en caso contrario, el Comité Superior de Precios, o en su caso, el órgano autonómico consultivo en materia de contratación pública emitirá un informe preceptivo, que deberá incluirse en el expediente de contratación.

### **3º.- Comprobación de la concurrencia de los requisitos exigibles para que proceda la revisión de precios.**

Con el objetivo de determinar si el contrato es susceptible de revisión de precio habrá que comprobar que se cumplen los requisitos previstos en los apartados segundo y cuarto del artículo 9 del RD 55/2017, que establecen que se procederá a la revisión periódica y predeterminada de los 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, cuando concurran acumulativamente las siguientes circunstancias:

- a) Que el periodo de recuperación de la inversión del contrato sea igual o superior a cinco años, que deberá determinarse conforme al criterio establecido en el artículo 10.

Respecto a la comprobación del cumplimiento de este requisito, se abordará al final del siguiente apartado "*análisis de la propuesta de la estructura de costes*", en la medida que la estructura de costes es la base para obtener los parámetros objetivos necesarios para realizar el cálculo del periodo de recuperación de la inversión conforme a la fórmula establecida en el artículo 10.2 del RD 55/2017.

- b) Que la revisión esté prevista en el pliego, que deberá detallar la fórmula de revisión aplicable. Cuando exista una fórmula de precios para un determinado contrato,

aprobada por el Consejo de Ministros, dicha fórmula debe incluirse en el pliego. Sin embargo, en el caso de que no exista fórmula tipo, para que pueda producirse la revisión periódica y predeterminada, además de incluir la fórmula en el pliego, se deberá especificar en él 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.
- Los precios individuales o índices de precios específicos asociados a cada componente de coste susceptible de revisión.
- El mecanismo de incentivo de eficiencia, en su caso, contemplado en el artículo 7, de este real decreto.

En este sentido, la concurrencia de esta circunstancia, no puede ser objeto de valoración al no haberse aportado por el Consorcio MásMedio los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas, que fueron requeridos por esta JCCA mediante escrito de fecha de 19 de diciembre de 2023.

Asimismo, se pone también de manifiesto, que en memoria que acompaña al expediente, deberá justificarse el carácter recurrente de la variación de los distintos componentes de coste a considerar en la fórmula de revisión de precios, el cumplimiento de los principios y límites contenidos en los artículos 3, 4, 5 y 7 del RD 55/2017, así como el periodo de recuperación de la inversión de contrato. Deberá justificarse igualmente, 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.

#### **4º.- Análisis de la estructura de costes propuesta.**

El objeto de este apartado del informe es valorar la estructura de costes de la actividad a contratar, sirviendo ésta como base para establecer el régimen de revisión de precios a aplicar en su caso, de conformidad con los principios de eficiencia y buena gestión empresarial, y de referenciación a costes recogidos en el RD 55/2017.

Del informe justificativo de necesidad e idoneidad y del apartado primero de la propuesta de estructura de costes ("*objeto del informe*", página 3) presentados por el Consorcio MásMedio, se determina que la duración prevista del contrato será de 10 años y el presupuesto base de licitación (IVA incluido) asciende a 12.158.979 €, constituyéndose esta cantidad como el precio inicial del contrato. Sin embargo, si tenemos en cuenta la suma de todos los componentes de

la estructura de costes anual del servicio (1.145.431,73 €), que se recoge en la tabla 1 de la propuesta (página 8), le aplicamos el 10 % en concepto de IVA y se multiplica por los 10 años de duración del contrato, el presupuesto base de licitación total del servicio asciende a 12.599.749,03 €.

<b>INEXACTITUD DE LA DETERMINACIÓN DEL PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN (PBL)</b>			
<b>Documentos de donde se extrae el PBL</b>	<b>PBL (IVA excluido)</b>	<b>10% IVA</b>	<b>PBL (IVA incluido)</b>
Informe justificativo de necesidad e idoneidad y apartado primero de la propuesta de estructura de costes (“objeto del informe”, página 3).	11.053.617,30 €	1.105.361,70 €	12.158.979,00 €
Tabla 1 de la página 8 propuesta de estructura de costes (“estructura de costes simplificada”).	11.454.317,30 € (resultado de sumar el valor de todos los costes de la tabla indicada y multiplicarlo por 10, que es el plazo de duración del contrato)	1.145.431,73 €	12.599.749,03 €

**Por tanto, tras las discrepancias puestas de manifiesto, debe determinarse con exactitud el presupuesto base de licitación del contrato y evaluar la posible afección a los valores monetarios asignados a cada coste y, por ende, a la ponderación de los mismos respecto al precio íntegro del contrato, lo que podría conllevar una revisión de la estructura de costes propuesta.**

Todo ello no obsta para que le sea de aplicación lo dispuesto en el artículo 9.7 del RD 55/2017, en la medida que el precio del contrato es superior a cinco millones de euros.

De conformidad con el citado precepto, el Consorcio MásMedio ha realizado los siguientes trámites:

- Con fecha de 5 de mayo de 2023, solicita a cinco operadores económicos del sector la remisión de sus respectivas estructuras de coste, concretamente a FCC. FOMENTO DE CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS, S.A., INTERLUN, S.L., EXMAN S.L., URBASER S.A. y CONSTRUCCIONES MAJOIN S.L., no recibiendo contestación de URBASER S.A. Comprobándose que se trata de reconocidos operadores en el sector y con larga trayectoria a nivel nacional y regional.
- Elabora propuesta de estructura de costes y fórmula de revisión de precios, fechada el 10 de agosto de 2023, que es aprobada mediante Resolución del Presidente del Consorcio MásMedio de 11 de agosto de 2023.

- Publicación del Anuncio relativo al trámite de información pública en el Boletín oficial de la Provincia de Cáceres nº 0155, de 16 de agosto de 2023 y, certificado de la Secretaria Suplente del Consorcio MásMedio de fecha de 30 de octubre de 2023, por el que se acredita la no presentación de alegación alguna a la estructura de costes durante el periodo de información pública.
- Con fecha de 17 de noviembre, solicita a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Extremadura informe preceptivo valorativo.

**a) Principio de eficiencia y buena gestión empresarial.**

La estructura de costes que ha de servir de base al establecimiento del régimen de revisión de precios debe responder al principio de eficiencia y buena gestión empresarial, tal y como establece el artículo 4 del RD 55/2017. Por tal razón, se requiere información a los operadores económicos del sector en cuestión, en relación con sus respectivas estructuras de costes. En la medida que sea posible, el órgano de contratación debe utilizar dicha información para elaborar su propia propuesta de estructura de costes, que deberá estar justificada en la memoria que acompañe al expediente de contratación.

El Consorcio MásMedio, ha solicitado a cinco operadores económicos del sector la remisión de sus respectivas estructuras de costes, obteniendo la respuesta de cuatro de ellos. Sin embargo, la solicitud no se ha acompañado de un modelo a cumplimentar por los operadores, en el que concrete el objeto del contrato, se proporcione suficiente información sobre todos aquellos aspectos, parámetros y condiciones del contrato que pudieran servirles de referencia para elaborar sus estructuras y se indique cuáles son los costes sobre los que tienen que dar información.

En esta línea también se debe reseñar que no se haya facilitado a esta JCCA los pliegos de cláusulas administrativas particulares y prescripciones técnicas, la memoria justificativa que acompaña al expediente, así como cualquier otro documento en el que se referencien los costes actuales del servicio de recogida y transporte de residuos domésticos y servicios complementarios que se está llevando a cabo en estos momentos, y el estudio económico del contrato, que resultan necesarios para valorar con profundidad el objeto y las necesidades del contrato, así como para justificar objetivamente las decisiones adoptadas sobre los costes que conforman la estructura y la ponderación asignada a los mismo. Estos documentos fueron requeridos mediante escrito de subsanación de fecha de 19 de diciembre.

Tras todo lo expuesto y partiendo de que la información facilitada por los operadores económicos es heterogénea por los motivos expresados con anterioridad, se indica que la estructura presentada por FCC no incluye los costes de gestión de los residuos, lo que aumenta los porcentajes en el resto de las partidas, superando con cierto margen en algunas de ellas como las de personal al resto de estructuras presentadas y los valores obtenidos para la estructura del servicio. Sin embargo, se aprecia que esta estructura, se ha tomado como referencia por el Consorcio MásMedio, para determinar los conceptos de costes que integra la estructura propuesta, no así el peso otorgado a cada uno de ellos.

La estructura aportada por INTERLUN S.L tiene una distribución del peso de los costes por rangos, y esa distribución ha sido, en cierto modo, tomada en cuenta por el Consorcio MásMedio para establecer la ponderación de cada uno de los costes que integran la estructura propuesta.

Las estructuras aportadas por EXMAN S.L. y CONSTRUCCIONES MAJOIN S.L. son exactamente iguales tanto en los componentes de coste, como en el porcentaje que se asigna a cada uno. De estas estructuras se deduce que se han tenido en cuenta los componentes de costes y la ponderación que se le asignan a algunos de los costes como, por ejemplo, los costes de personal, seguridad y salud, seguros y gestoría y tratamiento de residuos.

Hay que considerar que **las estructuras de costes presentadas por los operadores económicos no han incluido el beneficio industrial y los gastos generales**. En ningún caso gastos generales y beneficio industrial son costes revisables, pero es necesario incluirlos en la estructura de costes.

El Consorcio MásMedio ha tenido en cuenta, parcialmente, las respuestas de todos los operadores consultados, junto con el estudio económico elaborado por él mismo para determinar que la estructura de costes del servicio, incluyendo la totalidad de los costes de explotación directa, los gastos generales y el beneficio industrial es la que se indica en la tabla 1 de la propuesta (página 8), replicándose a continuación:

APARTADO	CONCEPTO DEL GASTO	%	Coste
<b>1</b>	<b>Gasto de Personal</b>	<b>32,94%</b>	<b>377.248,90 €</b>
<b>2</b>	<b>Gastos de Bienes Corrientes y Servicios</b>	<b>29,86%</b>	<b>342.094,29 €</b>
2.a)	Costes variables Maquinaria y Equipos	23,22%	265.973,29 €
2.a.i	Carburante y lubricantes	14,73%	168.726,29 €

2.a.ii	Mantenimiento y reparaciones	8,49%	97.247,00 €
2.b)	Costes Fijos de Maquinaria y Equipos	3,69%	42.300,00 €
2.b.i	Vehículos en Renting	2,75%	31.500,00 €
2.b.ii	Seguros, tasas e impuestos	0,94%	10.800,00 €
2.c)	Otros Costes	2,95%	33.821,00 €
2.c.i	Alquiler de Instalaciones	1,57%	18.000,00 €
2.c.ii	Suministros	0,14%	1.620,00 €
2.c.iii	Mantenimiento de instalaciones	0,03%	360,00 €
2.c.iv	Vestuario del Personal, EPIs y PRL	0,84%	9.600,00 €
2.c.v	Equipos y aplicaciones informáticas	0,24%	2.741,00 €
2.c.vi	Administración general	0,13%	1.500,00 €
<b>3</b>	<b>Gestión de residuos</b>	<b>21,69%</b>	<b>248.476,44 €</b>
<b>4</b>	<b>Amortizaciones (maquinaria, instalaciones, etc)</b>	<b>6,73%</b>	<b>77.124,67 €</b>
<b>5</b>	<b>Gastos Generales y beneficio Industrial</b>	<b>8,77%</b>	<b>100.487,43 €</b>

Tabla 1. Estructura de costes simplificada.

Sin embargo, en la propuesta de estructura de costes para este contrato, no se justifican, como se ha indicado anteriormente, los costes que configuran la estructura, ni cómo se alcanzan las ponderaciones propuestas para los mismos, **por lo que no se puede realizar valoración alguna al respecto.**

Por otro lado, la diferenciación de costes en la estructura propuesta agrupa en un mismo componente los gastos generales y el beneficio industrial y, aunque ambos costes deben incluirse, sería más correcto la separación de los mismos, determinándose y justificándose cuál es el tanto por ciento que se aplica a cada uno para calcular su cuantía.

En conclusión, el principio de eficiencia y buena gestión empresarial queda parcialmente salvaguardado en la medida que la estructura de costes se ha determinado cumpliendo con los requisitos establecidos en el artículo 9.7 del RD 55/2017.

Por último y, a continuación de la estructura de costes indicada anteriormente, la propuesta del Consorcio MásMedio recoge textualmente lo siguiente:

*“Teniendo en cuenta las directrices del R.D. 55/2017, y que el valor Kt obtenido de la fórmula de revisión propuesta en el apartado 5 va a ponderar el coste total de explotación del servicio y sobre esa cuantía se obtienen los valores de los Gastos Generales y el Beneficio Industrial de la empresa prestadora del servicio, la estructura final de costes*

(similar a la de los operadores económicos INTERLUN S.L., EXMAN S.L. Y MAJOIN S.L.), excluyendo los marcados por la ley, son los de la Tabla 2.

APARTADO	CONCEPTO DEL GASTO	%
1	Gasto de Personal	52,44%
2	Gastos de Bienes Corrientes y Servicios	47,56%
2.a)	Costes variables Maquinaria y Equipos	36,97%
2.a.i	Carburante y lubricantes	23,46%
2.a.ii	Mantenimiento y reparaciones	13,52%
2.b)	Costes Fijos de Maquinaria y Equipos	5,88%
2.b.i	Vehículos en Renting	4,38%
2.b.ii	Seguros, tasas e impuestos	1,50%
2.c)	Otros Costes	4,70%
2.c.i	Alquiler de Instalaciones	2,50%
2.c.ii	Suministros	0,23%
2.c.iii	Mantenimiento de instalaciones	0,05%
2.c.iv	Vestuario del Personal, EPIs y PRL	1,33%
2.c.v	Equipos y aplicaciones informáticas	0,38%
2.c.vi	Administración general	0,21%
TOTAL COSTE DEL SERVICIO		100,00%

Tabla 2. Estructura de Costes similar a un operador económico según RD. 55/2017.

Siguiendo los criterios marcados por el R.D. 55/2017, las respuestas recibidas por parte de las empresas consultadas y las condiciones económicas, administrativas y técnicas del contrato, se elabora la siguiente propuesta de coste a incluir en la fórmula de revisión (Tabla 3).

APARTADO	CONCEPTO DEL GASTO	%
1	Gasto de Personal	52,443%
2	Costes variables Maquinaria y Equipos	
2.i	Carburante y lubricantes	23,456%
2.ii	Mantenimiento y reparaciones	13,519%
3	No revisable	10,583%
TOTAL COSTE DEL SERVICIO		100,00%

Tabla 3. Costes a incluir en la fórmula de revisión.

Según R.D. 55/2017, los costes de amortización y financiación de la inversión no son revisables, tampoco son revisables aquellos costes directos que estén asociados a gastos generales o de estructura, u otros costes fijos que pueden ser controlados por el operador. La Tabla 4 presenta los costes no revisables y no incluidos en la fórmula de revisión de precios:

APARTADO	CONCEPTO DEL GASTO
2.b)	Costes Fijos de Maquinaria y Equipos
2.b.i	Vehículos en Renting
2.b.ii	Seguros, tasas e impuestos
2.c)	Otros Costes
2.c.i	Alquiler de Instalaciones
2.c.ii	Suministros
2.c.iii	Mantenimiento de instalaciones
2.c.iv	Vestuario del Personal, EPIs y PRL
2.c.v	Equipos y aplicaciones informáticas
2.c.vi	Administración general
3	Gestión de residuos
4	Amortizaciones (maquinaria, instalaciones, etc)
5	Gastos Generales y beneficio Industrial

Tabla 4. Costes No revisables.

Por consiguiente, los costes que se van a incorporar en la fórmula de revisión de precios, cumplen con lo establecido en el art. 3, del R.D. 55/2017, que contempla el principio de referenciación a costes, según el cual, la revisión del precio que remunera un servicio o actividad reflejará la evolución de los costes incurridos para realizar dicho servicio o actividad.”

Se pone de relevancia el texto anterior, porque una vez analizado, se llega a la conclusión de que el Consorcio MásMedio, no ha entendido bien lo estipulado en el RD 55/2017, ya que recoge como tabla 2 una estructura de costes “final”, que no es correcta porque no recoge todos los costes de la estructura, al excluir los componentes de gestión de residuos, amortizaciones, gastos generales y beneficio industrial, cosa que si hace en la tabla 1 de la propuesta (página 8).

Esta tabla 2 se ha tenido en cuenta para determinar los costes revisables (tabla 3 de la propuesta) en la fórmula de revisión de precios propuesta, pero no para determinar los costes no revisables que se indican en la tabla 4, puesto que algunos de esos componentes como la gestión de residuos, las amortizaciones, los gastos generales y el beneficio industrial, no se incluyen en la tabla 2, pero sí en la tabla 1, formulada

correctamente y que, tal y como establece la propia propuesta, incluye “*la totalidad de los costes de explotación directa por parte de la empresa que preste el servicio, los gastos generales y el beneficio industrial de la empresa*”.

Advertido el error, se pone de manifiesto para que puedan entenderse correctamente las consideraciones que se realicen a continuación al tratar el principio de referenciación a costes recogido en el artículo 3 del RD 55/2017 y, posteriormente, el análisis de la fórmula de revisión de precios propuesta.

#### **b) Principio de referenciación a costes.**

De conformidad con lo dispuesto en el 100.2 de la LCSP, el presupuesto base de licitación se desglosará en los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. Además, esta clasificación de costes deberá estar recogida en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación.

La estructura de costes debe recoger, además de la clasificación anterior de costes directos e indirectos, la totalidad de los costes en los que se incurra en la producción de un bien o en la prestación de un servicio por parte de la administración contratante. Por su parte, el RD 55/2017 indica que el coste total de la producción de un bien o de la prestación de un servicio por parte de la administración es el valor íntegro de la actividad; así, en su exposición de motivos se define el valor íntegro como un concepto que va más allá de los costes totales, porque no sólo incluye la retribución de los bienes intermedios, de los factores productivos y de los capitales ajenos, sino también la correspondiente retribución de los capitales propios, es decir, el beneficio. En el ámbito de la contratación pública el valor íntegro de la actividad será el precio del contrato, por ser toda la remuneración a percibir por el contratista.

El contenido de una estructura de costes para el caso de los contratos de servicios, se introduce en el artículo 101.1.a) de la LCSP al establecer que el valor estimado de estos contratos es el importe total pagadero según las estimaciones del órgano de contratación, sin incluir el impuesto sobre el valor añadido. En este sentido, el apartado 2, de este mismo artículo, determina que el cálculo del valor estimado deberá tener en cuenta, como mínimo, los costes laborales, los propios de la ejecución material de la prestación, los gastos generales y el beneficio industrial.

Por otro lado, el principio de referenciación a costes regulado en el artículo 3 del RD 55/2017 afirma que todo régimen de revisión deberá tomar como referencia la estructura de costes de la actividad, ponderándose cada componente de costes en función de su

peso relativo en el valor íntegro de dicha actividad y este valor no es otro que el precio del contrato. En este mismo sentido se expresa el artículo 9.4.a) del mismo texto legal, en donde se establece como requisito, entre otros, para que se pueda producir una revisión periódica y predeterminada de precios, la necesidad de que los pliegos especifiquen un desglose de los elementos de coste ponderados cada uno de ellos sobre el precio del contrato.

Las partidas que constituyen la estructura de costes del servicio presentada por el Consorcio MásMedio (tabla 1 de la página 8 de la propuesta), son las relativas a los costes de personal (32,94%), los costes de bienes corrientes y servicios (29,86%) y otros costes (2,95%). Los costes de bienes corrientes y servicios se descomponen en los costes variables de maquinaria y equipos (23,22%), integrados por los costes de carburantes y lubricantes (14,73%) y los de mantenimiento y reparaciones (8,49%), y en los costes fijos de maquinaria y equipos (3,69%), integrados por los costes de vehículos de renting (2,75%) y seguros, tasas e impuestos (0,94%). La partida de otros costes se descompone en los costes de alquiler de instalaciones (1,57%), suministros (0,14%), mantenimiento de instalaciones (0,03%), vestuario del personal, EPIs y protección de riesgos laborales (0,84%), equipos y aplicaciones informáticas (0,24%) y administración general (0,13%). A los anteriores costes de la propuesta se le añaden los referentes a la gestión de residuos (21,69%), a las amortizaciones (6,73%) y a los gastos generales y beneficio industrial (8,77%).

La estructura de costes formulada por el Consorcio MásMedio, aun cuando no distingue de forma literal entre costes directos y costes indirectos, de la documentación presentada se puede deducir la existencia de tal diferenciación. Por otro lado, la estructura hace referencia a los costes laborales, los propios de la ejecución material de la prestación objeto del contrato, los gastos generales y el beneficio industrial, dando cumplimiento al artículo 101 de la misma ley. Sin embargo, no recoge como partida independiente el IVA, aunque no sea objeto de ponderación en función de su peso relativo en el valor íntegro del contrato, puesto que es un coste compensable. No obstante, de la documentación aportada se desprende que el porcentaje de IVA a aplicar es del 10%.

Por otro lado, y como se ha puesto de manifiesto con anterioridad, deberían descomponerse como partidas independientes los gastos generales y el beneficio industrial, y establecer, debidamente justificado, el porcentaje que se aplica a cada uno de ellos para determinar su cuantía.

La estructura de costes propuesta por el Consorcio MásMedio presenta una identificación individualizada de los elementos de coste, lo que permite una mejor referenciación de los mismos a un precio individual o índice específico de precios, de forma que se facilita la aplicación de la fórmula de revisión de precios del contrato en base a la variación de los elementos de coste.

Las partidas que componen la estructura de costes, recogida en la tabla 1 de la página 8 de la propuesta presentada por el Consorcio MásMedio, se han ponderado en relación al valor íntegro, es decir, sobre el precio del contrato en cuestión, cumpliendo lo establecido en los artículos 3 y 9.4.a) del RD 55/2017. Estos artículos afirman que los componentes que constituyan la estructura de costes que sirva como referencia para el establecimiento de un régimen de revisión de precios se han de ponderar sobre el valor íntegro, o lo que es lo mismo, sobre el precio del contrato.

En conclusión, la estructura de costes incluye los elementos de coste que se consideran indispensables para una correcta ejecución del contrato y se encuentran ponderados conforme a lo establecido en el RD 55/2017.

### **c) Examen del periodo de recuperación de la inversión.**

El artículo 9.2.a) del RD 55/2017 indica que el régimen de revisión de precios procederá si se cumple que el período de recuperación de la inversión del contrato es igual o superior a 5 años, justificándose dicho período conforme al criterio establecido en el artículo 10 del mismo texto legal.

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

El citado artículo 10 define el concepto de periodo de recuperación de la inversión como aquél en el que previsiblemente el contratista puede recuperar las inversiones realizadas para una correcta ejecución del contrato, permitiéndole, además, obtener un beneficio. Para la determinación de este período de recuperación se debe aplicar la siguiente fórmula matemática:

$$\sum_{t=0}^{n} \frac{FC_t}{(1+b)^t} \geq 0$$

En esta desigualdad, “*t*” son los años medidos en números enteros, “*FC<sub>t</sub>*” el flujo de caja esperado en el año “*t*” y “*b*” la tasa de descuento a aplicar.

La disposición también determina que el valor de la tasa de descuento a utilizar será el rendimiento medio en el mercado secundario de la Deuda del Estado a diez años de los últimos seis meses incrementados en un diferencial de 200 puntos básicos, tomando como referencia para dicho cálculo los datos publicados por el Banco de España.

El flujo de caja esperado en el año “*t*” será la suma del flujo de caja procedente de las actividades de explotación y del flujo de caja procedente de las actividades de inversión.

El flujo de caja de las actividades de explotación será la diferencia entre los cobros y pagos que se deriven de las actividades principales del contrato, así como del resto de actividades que no tengan la calificación de inversión y financiación.

El flujo de caja de las actividades de inversión será la diferencia entre los cobros y pagos que tengan su origen en la enajenación o adquisición de activos no corrientes y otros activos equivalentes, tales como inmovilizados intangibles, materiales o inversiones inmobiliarias. Se incluirá como cobro el valor residual de los anteriores activos. El valor residual se entenderá como el importe que se podría recuperar al término del contrato o bien de la vida útil del activo, en caso de que ésta finalice con anterioridad.

La estimación de los flujos de caja se realizará sin considerar actualización alguna de los valores monetarios que los compongan, y en ningún caso se tendrán en cuenta los cobros y pagos que se deriven de actividades financieras.

El período de recuperación de la inversión será el mínimo valor de “*n*” para que se cumpla la anterior desigualdad, habiéndose realizado todas las inversiones para una correcta ejecución de las obligaciones previstas en el contrato.

Si “*n*” es igual o superior a cinco se cumplirá con lo establecido en el artículo 9.2.a) y el régimen de revisión procederá, siempre y cuando, se cumplan los restantes requisitos establecidos en el RD 55/2017.

El artículo 29.4 de la LCSP establece que los contratos de servicios de prestación sucesiva tendrán una duración máxima de cinco años, incluyendo las posibles prórrogas. Excepcionalmente, estos contratos podrán presentar una duración superior, cuando lo exija el período de recuperación de las inversiones directamente relacionadas con el contrato y siempre que se cumpla:

- a) Que las mencionadas inversiones no sean susceptibles de utilización en el resto de actividades productivas del contratista o su utilización fuera antieconómica.

- b) Que la amortización de dichas inversiones sea un coste relevante en la prestación del servicio. Circunstancia que debe ser justificada en el expediente de contratación con indicación de tales inversiones y de su período de recuperación.

Este mismo artículo 29, en su punto 9, establece que el período de recuperación de la inversión se debe calcular de acuerdo con lo establecido en el RD 55/2017.

De la documentación aportada por el Consorcio MásMedio, se pone de manifiesto de forma sucinta que *“el valor total de la inversión asciende a 435.000 €, correspondiente a la adquisición de los vehículos necesarios para la realización del servicio, recogido en el pliego de prescripciones técnicas del contrato:*

- *Camión recolector de 12 m3 valorado en 120.000 €.*
- *Camión recolector de 1,5 m3 valorado en 75.000 €.*
- *Camión recolector nodriza de 16 m3 valorado en 150.000 €.*
- *Camión para enseres voluminosos multilift grúa y caja valorado en 90.000 €.”*

No añadiendo más información y justificación al respecto.

El anexo I de la propuesta recoge la tabla con el cálculo del periodo de recuperación de la inversión, indicando que se ha basado en los datos del resumen económico del servicio (anexo IV) y, especificando, que los ingresos del contratista se han calculado tomando el importe base de licitación, no teniéndose en cuenta el IVA al ser compensable.

El anexo II, muestra los datos obtenidos para el cálculo de la tasa de descuento “b” y su cálculo, tomando como referencia los datos diarios (lunes a viernes) desde el 19 de noviembre de 2022 hasta el 18 de mayo de 2023 (seis meses previos a la realización de la propuesta).

Tras todo lo expuesto y una vez valorada toda la documentación aportada, se indica que se debe proceder a calcular de nuevo el periodo de recuperación conforme a lo establecido en el artículo 10 del RD 55/2017, puesto que se han tomado como base los datos del resumen del estudio económico del servicio que se encuentran en el Anexo IV de la propuesta, cuando debería hacerse respecto a la estructura de costes del servicio que se recoge en la página 8 de la propuesta (tabla 1).

A pesar de que la propuesta indique claramente que la estructura de costes del servicio se obtiene del estudio económico del Anexo IV, dicho estudio económico no guarda simetría con la propuesta de estructura de costes del servicio, ni respecto a los conceptos

de costes, ni respecto a las partidas en la que se desagregan dichos costes; añadiendo, además, que es incompleta al no recoger los gastos generales, el beneficio industrial y la partida correspondiente al IVA.

No obstante, y partiendo de la premisa anterior, se realizan, además, una serie de objeciones en relación con el cálculo del periodo de retorno que se incluye en la propuesta, para que sean tenidas en cuenta en el momento de volver a calcular dicho periodo de recuperación:

- Debe determinarse con claridad el valor monetario de las partidas de gastos y de ingresos. En este sentido, se destaca que no se ha podido comprobar el origen del valor de 578.229,73 € que se le asigna a los costes de explotación.
- No se concreta, ni se justifica el valor residual de los activos, entendido como el importe que se podría recuperar al término del contrato o bien de la vida útil del elemento patrimonial, en caso de que éste finalice con anterioridad, ya sea por su venta en el mercado o por otros medios. Ese importe se incluiría como cobro procedente de las actividades de inversión, aunque no se prevea su efectiva enajenación en el momento de realizar las proyecciones, para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 10.2.b) del RD 55/2017.
- La tasa de descuento “*b*”, no se ha calculado correctamente. El artículo 10 del RD 55/2017 indica que “*b es la tasa de descuento, cuyo valor será el 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. [...]*”, sin embargo no se toman como referencia los datos mensuales (noviembre de 2022 a abril de 2023), sino los datos diarios de lunes a viernes desde el 19 de noviembre del 2022 hasta el 18 de mayo del 2023, de forma que si se hubiera calculado correctamente la tasa de descuento aplicable sería de 5,28 y no de 5,29 como se indica en la propuesta.

No obstante, se recomienda calcular el plazo de recuperación de las inversiones, con el valor “*b*” de tasa de descuento actualizado al último semestre previo a la publicación de los pliegos definitivos.

- La propuesta del Consorcio MásMedio (anexo I), muestra un periodo de recuperación de las inversiones de 6 años.

Por otro lado, y teniendo en cuenta los apartados cuarto y noveno del artículo 29 de la LCSP y del artículo 10 del RD 55/2017, debería fundamentarse el establecimiento de una duración del contrato de 10 años, cuando el periodo de

retorno de la inversión es de 6 años, puesto que no existe justificación al respecto a lo largo de la propuesta y de la restante documentación aportada.

Por lo tanto, y a la vista de lo expuesto, no se puede concluir que se cumpla con el requisito necesario previsto en el artículo 9.2.a) del RD 55/2017, justificado conforme al criterio establecido en el artículo 10 del mismo texto legal.

#### **5º.- Análisis de la fórmula de revisión de precios propuesta.**

La estructura de costes ha de servir como base para determinar el régimen de revisión de precios, que procederá si se cumplen las condiciones reguladas en el artículo 9 del RD 55/2017, además del cumplimiento de los principios y límites contenidos en los artículos 3, 4, 5 y 7 de este mismo Real Decreto.

Por los principios de referenciación a costes y de eficiencia y buena gestión empresarial, el régimen de revisión de precios únicamente tendrá en cuenta las variaciones de costes que no estén sometidas al control del operador económico. Los costes que podrán ser objeto de revisión serán aquellos que sean indispensables, que estén directamente asociados a la prestación del servicio y tengan la consideración de significativos, es decir, que representen como mínimo el 1% del valor íntegro del contrato.

En relación con los costes laborales, el incremento repercutible como consecuencia de la revisión de sus valores no podrá ser superior al incremento que experimenten las retribuciones del personal al servicio del sector público.

El régimen de revisión de precios no podrá incluir las variaciones de los costes financieros, amortizaciones, los gastos generales o de estructura ni el beneficio industrial. Y se diseñará de forma simétrica, de tal manera que, en ausencia de variación de costes no se produzca variación monetaria alguna, y en casos de incrementos o disminuciones de costes susceptibles de revisión se originen revisiones al alza o a la baja respectivamente.

El artículo 7.4 del RD 55/2017 estipula que la fórmula de revisión de precios deberá utilizar para cada uno de los elementos de coste un precio individual o un índice específico de precios que permita reflejar la variación del elemento de coste susceptible de revisión, variación que deberá presentar un carácter recurrente. Además, los índices utilizados deberán tener la mayor desagregación posible, estar disponibles al público en general y no ser modificables unilateralmente por el operador económico beneficiario de la revisión de precios.

Esta fórmula, de conformidad con el artículo 103.4 de la LCSP, no se podrá modificar durante la vigencia del contrato y determinará la revisión de precios en cada fecha respecto a la de

formalización del contrato, siempre que se produzca en los tres meses siguientes a la finalización del plazo de presentación de ofertas, o respecto a la fecha en que termine dicho plazo de tres meses, si la formalización se produce con posterioridad.

Si partimos de la estructura de costes del servicio recogida en la tabla 1 de la página 8 de la propuesta presentada por el Consorcio MásMedio, se puede precisar que presenta una identificación individualizada de los elementos de coste lo que permite una mejor referenciación de los mismos a un precio individual o índice específico de precios, de forma que se facilita la aplicación de la fórmula de revisión de precios del contrato en base a la variación recurrente de los elementos de coste. No así de la estructura que se recoge en la tabla 2 de la página 9 de la propuesta, porque como se ha puesto de manifiesto con anterioridad, esta estructura es incompleta al no recoger toda la totalidad de los costes en los que incurre la prestación del servicio, ni los gastos generales ni el beneficio industrial.

Teniendo en cuenta lo indicado anteriormente, el Consorcio MásMedio ha distinguido de forma correcta para la determinación de la fórmula de revisión entre costes revisables y no revisables, considerando como costes sujetos a revisión de precios los costes relativos al coste de personal, costes de carburantes y lubricantes y costes de mantenimiento y reparaciones. Por tanto, no considera como revisables los costes fijos de maquinaria y equipo, la partida de otros costes, los costes de gestión de residuos, de amortización, ni los gastos generales o de estructura, ni el beneficio industrial.

Los costes considerados como revisables tienen la condición de ser costes indispensables, estar directamente asociados a la actividad, ser significativos al representar un porcentaje no inferior al 1% sobre el valor íntegro del contrato y, no estar sometidos al control del operador económico.

El artículo 4.2 de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española fija, entre otros aspectos, que para aprobar un régimen de revisión periódica y predeterminada de precios es necesario la existencia de una naturaleza recurrente en la variación de los costes de la actividad. En este sentido el artículo 9.2 del RD 55/2017 establece que “... *el órgano de contratación deberá justificar el carácter recurrente de la variación de los distintos componentes de costes a considerar en la fórmula de revisión de precios,...*”.

La propuesta de estructura de costes y fórmula de revisión de precios aportada por el Consorcio MásMedio justifica el carácter recurrente de los elementos de coste que tienen la consideración de revisables. Así, el coste de personal, que incorpora las retribuciones a los trabajadores (salario base, antigüedad, dietas, pluses y complementos -reten, emergencia, etc.-), además de contabilizar todas las cotizaciones de las empresas a la Seguridad Social

(desempleo, contingencias comunes, contingencias profesionales, formación profesional, etc.), justifica su carácter recurrente en la variación frecuente que sufre como consecuencia de los factores económicos, sociales y políticos, tras haber realizado un análisis de la evolución del coste laboral para las actividades de suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación, empleando para ello la información ofrecida por la encuesta anual de coste laboral del Instituto Nacional de Estadística (en adelante INE) entre 2008 y 2022.

El coste de carburantes y lubricantes se determina por dos variables: el consumo y el precio. El consumo varía según los vehículos o maquinaria, incluso del estado de los mismos o el tiempo de uso. La evolución de los costes de los carburantes y lubricantes son cambiantes en función de factores económicos y políticos a niveles internacionales que introducen una mayor incertidumbre en el precio de la materia prima de la que derivan, el petróleo. Desde el punto de vista nacional, hay que considerar a su vez, otros elementos que influyen en el precio final de los carburantes y lubricantes, como son los tributos que en función de las condiciones económicas del país pueden hacer variar los precios temporalmente. Todo ello justifica correctamente la variación recurrente del precio de estos costes.

Por último, los costes de mantenimiento y reparaciones justifican la variación recurrente en base a la utilización cada vez mayor de maquinaria especial para la prestación del servicio de recogida de basuras. Así, los costes de estos servicios de mantenimiento van a depender del tipo de maquinaria y equipos, a la vez que de sus características: edad, tipo de uso, tiempo de utilización y las condiciones generales de trabajo. La tendencia de los precios de estos costes viene marcada por la evolución de un sector externo, dependiente de la oferta y demanda inherente al mismo, y, por tanto, no se encuentra sometido al control de los operadores del sector objeto del contrato.

Los índices de revisión seleccionados para cada componente de coste anterior, cumpliendo con las consideraciones establecidas en el artículo 7.4 del RD 55/2017, son los siguientes:

- Personal: se propone la variación salarial media pactada a nivel nacional del sector recogida, tratamiento y eliminación de residuos publicado por el Ministerio de Trabajo y Economía Social.

No obstante, en la propuesta formulada por el Consorcio MásMedio se especifica que el incremento de los costes de mano de obra no podrá ser superior al reflejado en los Presupuestos Generales del Estado para los empleados públicos.

- Carburantes y lubricantes: se tomará de referencia la variación a nivel nacional del IPC para la clase “*carburantes y lubricantes*” publicado por el INE.

- Mantenimiento y reparaciones: será la variación estatal del índice nacional de precios industriales en la clase “*reparación de productos metálicos, maquinaria y equipo*”, publicado por el INE.

En la propuesta se especifican las siguientes consideraciones en relación con la toma de índices para la revisión:

- Los índices trimestrales serán tomados el cuarto trimestre del año.
- Los índices mensuales serán tomados en el doceavo mes del año.

Sin embargo, se considera que esto no es correcto porque el índice específico de referencia para el coste de personal es anual, mientras que los índices de referencia para los costes de carburantes y lubricantes y de mantenimiento y reparaciones son mensuales.

Además, tampoco se puede verificar que se cumpla lo establecido en el artículo 103.4 de la LCSP cuando indica que la revisión de precios se determinará “*en cada fecha respecto a la fecha de formalización del contrato*”, por tanto se deberán tomar como referencia los índices de variación a aplicar para cada coste en el momento de formalización y los que correspondan a la fecha en la que se realice la revisión, salvo que en los pliegos se haya determinado la forma de proceder para realizar la revisión, lo cual no es susceptible de comprobación al no haber sido aportados tras el requerimiento de subsanación emitido por esta JCCA.

La fórmula de revisión de precios que se propone en el apartado 5 de la propuesta de estructura presentada por el Consorcio MásMedio es la siguiente:

$$E_t = K_t \times E_0$$

Siendo:

- $E_t$ : el coste de explotación del servicio de recogida y transporte de residuos domésticos y asimilados en la fecha de revisión de precios.
- $K_t$ : es el coeficiente de revisión.
- $E_0$ : el coste de explotación directa del servicio de recogida y transporte de residuos domésticos y asimilados al momento de formalizar el contrato.

El valor del coeficiente de revisión  $K_t$ , resultará de la aplicación de la siguiente fórmula polinómica:

$$K_t = P \times (1 + \sum V_t) + C \times \frac{E_t}{E_0} + M \times \frac{R_t}{R_0} + D$$

Donde cada componente se define como:

- **P**: coeficiente de ponderación de los costes de personal en tanto por uno, que para el caso actual es de 0,52443.
- **V<sub>t</sub>**: el índice de variación salarial media pactada a nivel estatal del sector “*recogida, tratamiento y eliminación de residuos*”, publicado por el Ministerio de Trabajo y Economía Social; siendo t el valor de V en tanto por uno, para cada año desde la formalización del contrato hasta el año en el que se realiza la revisión de precios.
- **C**: coeficiente de ponderación de los costes de carburantes y lubricantes en tanto por uno, igual a 0,23456.
- **E<sub>0</sub>**: el índice de variación a nivel nacional del IPC para la clase “*carburantes y lubricantes*” publicado por el INE, en la fecha de formalización del contrato.
- **E<sub>t</sub>**: el índice de variación a nivel nacional del IPC para la clase “*carburantes y lubricantes*” publicado por el INE, en la fecha de revisión de precios.
- **M**: coeficiente de ponderación de los costes de mantenimiento y reparaciones en tanto por uno, igual a 0,13519.
- **R<sub>0</sub>**: la variación estatal del índice nacional de precios industriales en la clase “*reparación de productos metálicos, maquinaria y equipo*”, publicado por el INE, en la fecha de formalización del contrato.
- **R<sub>t</sub>**: la variación estatal del índice nacional de precios industriales en la clase “*reparación de productos metálicos, maquinaria y equipo*”, publicado por el INE, en la fecha de revisión de precios.
- **D**: coeficiente de ponderación de los costes no revisables en tanto por uno, igual a 0,10582.

Los valores otorgados a estos coeficientes no han sido ponderados sobre el precio íntegro del contrato, ya que se han tomado como referencia los establecidos en la **tabla 2 de la página 9** de la propuesta, que no incluye todos los costes del servicio, cuando cada componente de coste debería haberse ponderado en función del peso establecido en la tabla 1 de la página 8 de la propuesta que es la estructura de coste que incluye la totalidad de los mismos. De tal

manera que aplicando las ponderaciones establecidas en la propuesta se revisaría el 89,418 % del precio del contrato y quedaría sin revisión el 10,583, mientras que si se tomaran de referencia los porcentajes de los costes de la tabla 1, se revisaría el 56,16 % del precio del contrato, correspondiente a los costes de personal, carburantes y lubricantes y mantenimiento y reparaciones, quedando sin revisar el 43,83 % que estaría compuesto por los costes fijos de maquinaria y equipos, otros costes, gestión de residuos, amortizaciones, gastos generales y beneficio industrial. Por tanto, la fórmula de revisión de precios propuesta no responde a la estructura de costes con la que se ha calculado el coste del servicio, al no incluir la totalidad de los costes que conforman el presupuesto base de licitación.

El régimen de revisión o fórmula de revisión de precios no cumple con el artículo 3.4 del RD 55/2017, que establece que los regímenes de revisión se deben diseñar de tal modo que sean simétricos, es decir, que en ausencia de variación en los costes no se produzca variación alguna en el valor monetario a revisar, y en el caso de incrementos y disminuciones la revisión dará lugar a revisiones al alza o a la baja respectivamente. Ello se debe a que la configuración del cálculo de las variaciones del coste de personal, que se integra en el coeficiente  $K_t$ , coeficiente que forma parte de la fórmula de revisión, difícilmente podrá recoger disminuciones del mencionado coste que den lugar a revisiones a la baja.

Por otro lado, 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 operadores económicos.

En este sentido cabe señalar que la documentación aportada no hace referencia alguna a la incorporación de mecanismos que incentiven un comportamiento eficiente.

Destacar que queda expresamente especificada en la propuesta que la fórmula de revisión de precios será aplicable solamente cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- Debe haber transcurrido un período de un año desde la formalización del contrato (artículo 103.5 LCSP).
- Debe haberse ejecutado al menos el 20% del importe del contrato No siendo exigible para los contratos de gestión de servicios públicos (artículo 103.5 LCSP).
- La revisión solo puede hacerse efectiva durante el período de recuperación de la inversión del contrato (artículo 9.5 RD 55/2017).

Por último, se recuerda, de conformidad con el artículo 4.4 del RD 55/2017, que se exigirá, como condición necesaria para proceder a la revisión de precios, el cumplimiento de los

requisitos de calidad y obligaciones esenciales estipuladas en las normas, pliegos o contratos relativos a la actividad contratada.

### **III. CONCLUSIONES.**

Por lo expuesto, se emite el presente INFORME sobre la estructura de costes y fórmula de revisión de precios del contrato del servicio de recogida y transporte de residuos domésticos y servicios complementarios en varios municipios de la provincia de Cáceres-zona Sierra de Gata, con la finalidad de que se adapte su contenido a las consideraciones recogidas en el presente informe.