

**Informe EC 3/2021, de 14 de julio de 2021, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.**

**Asunto: Informe preceptivo sobre la propuesta de estructura de costes en el expediente contractual del servicio de recogida de residuos domésticos y comerciales en los municipios de Botorrita, Cadrete, Cuarte de Huerva, Jaulín, María de Huerva y Mozota pertenecientes a la Mancomunidad Ribera Bajo Huerva.**

## **I. ANTECEDENTES**

El Secretario de la Mancomunidad Ribera Bajo Huerva integrada por los municipios de Botorrita, Cadrete, Cuarte de Huerva, Jaulín, María de Huerva y Mozota, en fecha 7 de junio de 2021 remite a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón, acuerdo de la Junta de la Mancomunidad de 3 de junio de 2020 que aprueba definitivamente la estructura de costes del servicio municipal de recogida de residuos domésticos y comerciales y acuerda solicitar a la misma el informe previsto en el apartado 7 del artículo 9 del RD 55/2017, de 3 de febrero, adjuntando la siguiente documentación:

- *Solicitud de informe preceptivo firmada por el Secretario de la Mancomunidad.*
- *Providencia de la Presidencia de 4 de marzo de 2020 que requiere la estructura de costes a 5 operadores económicos y que se emitan los informes necesarios por la Intervención y la Secretaría.*
- *Oficios dirigidos a 5 operadores y respuesta de 3 de ellos.*
- *Estudio Económico de estructura de costes fechado en marzo de 2021.*
- *Certificado de la aprobación de la estructura de costes por la Junta de la Mancomunidad el 21 de abril de 2021.*
- *Anuncio de publicación en el BOPZ de 28 de abril de 2021.*

- *Recurso administrativo de la Secretaría de Acción sindical y Negociación Colectiva de CCOO de Construcción y Servicios de Aragón presentado el 3 de mayo de 2021.*
- *Nuevo Estudio Económico de estructura de costes cuyo presupuesto tiene fecha de 5 de mayo de 2021.*
- *Nuevo Certificado de la aprobación definitiva de la estructura de costes por la Junta de la Mancomunidad el 3 de junio de 2021.*

El Pleno de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en sesión celebrada el 14 de julio de 2021, acuerda informar lo siguiente:

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

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

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

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

No obstante, el presente informe preceptivo se emite como consecuencia de la competencia que ostenta la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, determinada expresamente por el Reglamento de desarrollo de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, aprobado

mediante el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, el cual, en su artículo 9 establece lo siguiente:

*«Artículo 9.- Revisión periódica y predeterminada de precios en los contratos del sector público distintos a los contratos de obras y a los contratos de suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas*

...

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

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

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

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

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

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

En el mismo sentido, también el artículo 103 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) establece que el expediente de contratación deberá justificar siempre suficientemente, la necesidad de establecer la revisión del contrato, siendo posible únicamente realizar una revisión periódica y predeterminada de los contratos del sector público.

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

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

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

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

*«I. La comprobación de la concurrencia de los requisitos exigibles para que proceda la revisión de precios.*

*II. El análisis del período de recuperación de la inversión.*

*III. El examen del trámite de consulta de estructura de costes a operadores económicos.*

*IV. El análisis de la propuesta de estructura de costes asociados directamente a la ejecución del contrato, elaborada por el órgano de contratación.*

*V. El análisis de la fórmula de revisión propuesta.*

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

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

Antes de continuar con la evaluación de la propuesta de estructura de costes, siguiendo los criterios establecidos en nuestra Comunicación, vamos a analizar desde un punto de vista formal la documentación presentada por la Mancomunidad Ribera Bajo Huerva, en la que se constata que no incluye lo siguiente:

- Informe jurídico que indique el presupuesto base de licitación, el valor estimado del contrato, y justifique el plazo de duración del contrato.
- Justificantes de recepción de las peticiones de estructura de costes por parte de las empresas del sector consultadas, dos de las cuales no han contestado.
- Ninguno de los dos Estudios económicos está firmado por responsable alguno de la Mancomunidad, ni se indican sus redactores. El documento aprobado definitivamente ni siquiera está fechado.

Así mismo, la documentación presentada, a la que se ha hecho referencia en los antecedentes de este informe, presenta insuficiencias en su contenido.

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

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.7 del RDDEE, la emisión de este informe procede, siempre y cuando el contrato objeto de revisión tenga un precio igual o superior a cinco millones de euros. De la documentación recibida se desprende que el precio del contrato va a ser superior a cinco millones de euros, por lo que procede la emisión del informe preceptivo y ello a pesar de las insuficiencias de la documentación presentada.

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

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

El objeto del contrato consiste en la realización del servicio de recogida de residuos domésticos y comerciales en los municipios de Botorrita, Cadrete, Cuarte de Huerva, Jaulín, María de Huerva y Mozota pertenecientes a la Mancomunidad Ribera Bajo Huerva

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

considere susceptible de revisión, así como el mecanismo de incentivo de la eficiencia.

La propuesta remitida consta de 13 apartados, relativos al Objeto, Antecedentes, Descripción del servicio, Estructura de costes, Dimensionamiento del servicio, Inversiones, Amortización y financiación de las inversiones, Costes unitarios de personal, Costes unitarios de maquinaria, Costes indirectos, Gastos Generales de Administración y Beneficio Industrial, Periodo de recuperación de la inversión, tasa de descuento y Revisión de precios.

Si bien, como hemos indicado, no consta informe sobre el presupuesto del contrato, en el estudio económico elaborado tras las alegaciones presentadas por el sindicato CCOO se señala que el presupuesto de ejecución anual asciende a 856.822,25 euros, IVA excluido, y en el acuerdo de la Junta de la Mancomunidad se establece la previsión de que el contrato tenga una duración de 8 años, por lo que al ser superior a cinco millones de euros, se ha cumplido igualmente con el requisito de someter a información pública la propuesta de estructura de costes aprobada por órgano competente, que se realizó en el BOP nº 94, de 28 de abril de 2021, por un plazo de 20 días.

Debemos dejar constancia de que la aprobación definitiva de la estructura de costes por la Junta de la Mancomunidad de 3 de junio de 2021, que acepta la reclamación del sindicato CCOO relativa a que las últimas tablas del convenio a tener en cuenta eran las del año 2019, no las del año 2018, lo que supone un incremento de los costes de personal y, en consecuencia, la modificación del presupuesto de licitación, y, sin embargo, el citado acuerdo mantiene el presupuesto estimado del contrato inicial (855.140,33 €/año, IVA excluido), lo que no es acorde con el nuevo estudio económico.

Por último, se cumple con el trámite de solicitud de informe preceptivo requerido en el artículo 9 del RDDEE, con la solicitud del presente informe.

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

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

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

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

En el citado artículo 10 se establece que la tasa de descuento debe corresponder al rendimiento medio en el mercado secundario de la deuda del Estado a diez años en los últimos seis meses, incrementado en un diferencial de 200 puntos básicos.

En las tablas incluidas en el estudio económico se constata que el periodo de recuperación de la inversión coincide con el año 9 del contrato, y sin embargo el acuerdo de la Junta de la Mancomunidad de 3 de junio de 2021, como hemos indicado en el subapartado I, establece un plazo de duración del contrato de 8 años, sin justificar, no acorde con el periodo de recuperación de la inversión previsto en las tablas de la Memoria económica, que incumple lo previsto en los artículos 10.1 del RDDEE y 29.4, párrafo segundo de la LCSP.

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

El artículo 9.7 del RDDEE establece lo siguiente:

*«Es necesario que el órgano de contratación elabore una propuesta de estructura de costes de la actividad, previa solicitud a cinco operadores económicos de su estructura de costes».*

Se indica en la documentación remitida, que la Mancomunidad solicitó estas estimaciones, con fecha 8 de marzo de 2021, a los siguientes cinco operadores habituales del sector: ACCIONA S.A., CESPAS, VALORIZA, URBASER Y FCC.

No consta en la documentación remitida la recepción de las cinco notificaciones realizadas, por lo que no se puede constatar fehacientemente el envío de estas a las empresas ACCIONA y FCC.

Se recibió respuestas de tres de los operadores, que representan un 60 por ciento de información a tener en cuenta para formular la propuesta del órgano de contratación.

La solicitud remitida a los operadores económicos recoge de forma concisa el objeto del contrato y solicita el desglose de sus costes conforme al desglose de partidas que indica, de forma que se puedan homogeneizar las informaciones y facilitar su comparativa, tal y como siempre ha recomendado esta Junta.

Las contestaciones de los tres operadores, a su vez, dan cumplimiento al requerimiento municipal, y las empresas FERROSER y VALORIZA siguen el modelo propuesto en la solicitud municipal, a diferencia de URBASER, que no indica los gastos generales y el beneficio industrial.

Comparando la información facilitada por los tres operadores, que debe servir de referencia al órgano de contratación para elaborar su propuesta de

estructura de costes, se constata que las tres son más dispares fundamentalmente respecto a la representatividad o peso del gasto de personal, amortizaciones, combustibles y mantenimiento, y que sus estructuras de costes no son comparables al no hacer referencia la empresa URBASER a los gastos generales y al beneficio industrial, lo que impide determinar la media de sus estructuras.

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

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

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

También procede verificar que no se revisen los costes asociados a las amortizaciones, los costes financieros, los gastos generales o de estructura, ni el beneficio industrial.

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

La estructura de costes que propone la Mancomunidad Ribera Bajo Huerva para este contrato es la siguiente:

- Costes de personal directo (40,04%).

- Costes de amortización y financiación de las inversiones (25,75%).
- Costes de seguros e impuestos (1,47%).
- Costes de combustibles y lubricantes (10,41%).
- Costes de mantenimiento, reparaciones y otros consumos maquinaria (16,35%)
- Sistemas de control y auditorias de calidad (0,44%).
- Costes de alquiler y gastos de instalaciones (2,59%).
- Coste de reposición anual de contenedores (1,32%)-nuevo-.
- Costes de auditorías (0,64)-nuevo-.
- Costes de comunicación (0,99%).
- Gastos generales (%).
- Beneficio industrial (%).

Lo primero que se detecta en la propuesta es que no sigue el desglose de partidas que se solicitó a los operadores económicos; aparecen dos nuevos costes: el de reposición anual de contenedores y un segundo coste de auditorías. Tampoco indica en la estructura los gastos generales, ni el beneficio industrial. Por tanto, la información facilitada por los operadores no ha cumplido con la finalidad de servir de referencia para elaborar la estructura de costes.

El estudio económico ha justificado los costes de personal, teniendo en cuenta las categorías y las tablas salariales. En cuanto a los costes de mantenimiento, combustibles, seguros e impuesto, aparecen desglosados en el apartado 9, relativo a los costes unitarios de maquinaria, que establece los costes por día de servicio.

Al no haber desglosado los gastos generales y el beneficio industrial en su propuesta, no podemos asegurar que todos los costes sean significativos. Tampoco se ha justificado en el documento que sean indispensables para el desarrollo de la actividad, no pudiendo constatar que no se revisen los costes asociados a las amortizaciones y costes financieros, ni los costes indirectos de gastos generales o de estructura, así como tampoco el beneficio industrial, costes todos ellos susceptibles de poder ser controlados por el contratista.

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

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

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

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

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

Donde:

- $K_t$ : Coeficiente en el momento de la revisión/coeficiente en el momento de formalización del contrato.
- A: Peso del coste de la mano de obra, expresado en tanto por uno.
- $(M_t/M_0)$ : Coste de mano de obra. Porcentaje global de variación pactada en el Convenio Colectivo aplicable u otro pacto de aplicación, salvo que ésta sea superior a la marcada en el Real

Decreto de Desindexación, en cuyo caso se aplicará el previsto reglamentariamente, entre el momento de la revisión y el de formalización del contrato.

- B: Peso del coste de los carburantes/lubricantes, expresado en tanto por uno.
- $(C_t/C_0)$ : Relación que recoja la variación del precio de los combustibles y lubricantes.
- C: Peso del coste de mantenimiento y reparaciones, expresado en tanto por uno.
- $(R_t/R_0)$ : Relación que representa la variación de la correspondiente al mantenimiento y reparación de vehículos.
- D: Peso de la amortización / financiación y otros costes no significativos, no revisables.

Según el estudio económico, resulta:

REVISIÓN DE PRECIOS (PESOS EN LA FÓRMULA)	
"A" Mano de obra	0,4004
"B" Carburantes y lubricantes	0,1041
"C" Mantenimiento y reparación	0,2317
"D" Amortización/financiación y otros costes no significativos (no revisables)	0,2638
	1,0000

Se cumple que  $A + B + C + D = 1$ .

No se ha especificado los conceptos agrupados en los componentes A a D de la fórmula, y en especial los que corresponden a los conceptos “mantenimiento y reparación” y “Amortización/financiación y otros costes no significativos (no revisables)”. Por tanto, no se puede comprobar que el peso atribuido a cada uno de ellos sea el que corresponde a los distintos costes del contrato.

En la Memoria no se indica que la revisión de precios procederá tanto al alza como a la baja, tampoco que requiere tener ejecutado al menos un 20 por ciento del importe del contrato para llevarla a cabo, solo que procederá transcurridos dos años desde la formalización del contrato.

Cada componente de coste incluido en la fórmula de revisión, de acuerdo con lo previsto en el artículo 7 del RDDEE, debe referenciarse a una variación a nivel estatal de un precio individual o índice específico y desagregado. Sin embargo, la fórmula propuesta no se ajusta a la citada previsión.

En conclusión, en el documento no se ha justificado suficientemente la necesidad de revisión de precios, limitándose a establecer una fórmula.

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

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

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

Este aspecto no ha sido recogido en la documentación presentada.

### III. CONCLUSIÓN

Se informa desfavorablemente la propuesta de estructura de costes presentada por la Mancomunidad Ribera Bajo Huerva, y analizada por esta Junta, puesto que incumple lo dispuesto en el 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, como ha quedado acreditado en las Consideraciones Jurídicas del presente informe.

Para que esta Junta pueda emitir un informe favorable sobre la revisión de precios del contrato se considera imprescindible:

1. La adecuación del presupuesto base de licitación del contrato en el acuerdo de aprobación definitiva de la estructura de costes, y justificación del plazo de duración del contrato, a la vista del periodo de amortización de las inversiones.
2. La propuesta de estructura deberá incluir todos los costes (revisables o no), de modo que se refleje realmente el precio del contrato y, a partir de ahí, posibilitar la realización de una comparativa con la estructura de costes del sector; teniendo en cuenta que únicamente son revisables aquellos costes indispensables para la realización de las actividades objeto del contrato, siempre y cuando sean significativos y no se encuentren sometidos al control del contratista. No son revisables las variaciones de los costes financieros, amortizaciones, gastos generales o de estructura, ni el beneficio industrial.
3. Todos los elementos de la fórmula de revisión propuesta deberán estar definidos con precisión. Deberán referenciarse a variaciones a nivel estatal de un precio individual o índice específico y desagregado.

4. Finalmente, deberán establecerse parámetros que incentiven la eficiencia de la empresa.

**Informe EC 3/2021, de 14 de julio de 2021, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.**

**EL PRESIDENTE  
P.S., LA PRESIDENTA SUPLENTE  
(Orden de 16 de septiembre de 2019 del  
Consejero de Hacienda y Administración Pública)  
M<sup>a</sup> Josefa Aguado Orta**