

INFORME 13/2025, DE 24 DE JULIO, SOBRE LA ESTRUCTURA DE COSTES PROPUESTA POR EL AYUNTAMIENTO DE CABRA REFERENTE A LA CONTRATACIÓN DE SERVICIOS DE RECOGIDA Y TRANSPORTE DE RESIDUOS, GESTIÓN DEL PUNTO LIMPIO Y LIMPIEZA VIARIA EN EL MUNICIPIO DE CABRA

I - ANTECEDENTES

1. Con fecha 18 de febrero de 2025 tuvo entrada en el Registro, solicitud de informe valorativo de la estructura de costes dirigida a la Comisión Consultiva de Contratación Pública, por el Ayuntamiento de Cabra en relación con el procedimiento de contratación de servicios de recogida y transporte de residuos, gestión del punto limpio y limpieza viaria en dicho municipio, y a los efectos de dar cumplimiento a la tramitación exigida en el artículo 9 RD 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 relación a la revisión periódica y predeterminada de precios.

2. La solicitud se acompaña de la siguiente documentación, que fue completada el 4 de marzo de 2025, en respuesta al requerimiento de información complementaria emitido por la Jefatura de Sección de la Comisión Consultiva de Contratación Pública el 21 de febrero de 2025:

- Solicitud de informe preceptivo valorativo de la estructura de costes para la contratación de servicios de recogida y transporte de residuos, gestión del punto limpio y limpieza viaria en el municipio de Cabra.
- Documentos de inicio del expediente.
- Borradores de los pliegos de cláusulas administrativas (en adelante, PCAP) y de prescripciones técnicas que han de regir el contrato (en adelante PPT).
- Propuesta de estructura de costes y justificación de la fórmula de revisión de precios del contrato de servicios de recogida y transporte de residuos municipales, gestión del punto limpio y limpieza viaria del municipio de Cabra (en adelante, propuesta de estructura de costes)
- Certificado del acuerdo del pleno sobre la aprobación de la estructura de costes.
- Copia del anuncio de información pública de la estructura de costes propuesta en el Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba.
- Documento acreditativo de la no presentación de alegaciones dentro del período de información pública de la estructura de costes.
- Anuncio de publicación en el Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba de la estructura de costes aprobado definitivamente tras el período de información pública.
- Consultas realizadas a los operadores económicos del sector relacionado con el contrato y respuestas de dichos operadores.
- Estudio económico, en formato Excel.
- Estudio de viabilidad.





- Estudio sobre la recuperación de la inversión, en formato Excel.

3. Con fecha 15 de mayo de 2025, tuvo entrada en el Registro, nueva solicitud reiterando la solicitud de informe preceptivo sobre estructura de costes del contrato de servicios de recogida y transporte de residuos, gestión del punto limpio y limpieza viaria de Cabra.

II – FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. El artículo 103 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), establece que los precios de los contratos del sector público pueden ser objeto de revisión periódica y predeterminada, en determinadas circunstancias, previa justificación y de conformidad con lo que prevé el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, que desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de Desindexación de la Economía Española (en adelante, RD 55/2017), entre otros, en caso de contratos en los que el período de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años.

2. Por su parte, el artículo 9 de este RD 55/2017, relativo a Revisión periódica y predeterminada de precios en los contratos del sector público distintos de los contratos de obras y de los contratos de suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las administraciones públicas, dispone que procede la revisión periódica y predeterminada de los precios de estos contratos, una vez transcurrido un año desde la formalización del contrato y ejecutado al menos el 20 por ciento de su importe, siempre que el período de recuperación de la inversión del contrato sea igual o superior a cinco años y así esté previsto en los pliegos, que detallarán la fórmula de revisión aplicable. No obstante, la condición relativa al porcentaje de ejecución del contrato no será exigible a efectos de proceder a la revisión periódica y predeterminada en los contratos de concesión de servicios (art 103.5 LCSP).

Asimismo, el artículo 9 del RD 55/2017 fija el contenido que debe tener la memoria que acompañe al expediente de contratación, así como las previsiones respecto de la revisión de precios que deben especificarse en los pliegos; y establece que la revisión no puede tener lugar transcurrido el período de recuperación de la inversión del contrato.

La revisión de precios de los contratos públicos se basa en los principios de “*referenciación a costes*” y de “*eficiencia y buena gestión empresarial*” (artículos 3 y 4 RD 55/2017). 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 coste 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**, entendiéndose por precio, cualquier retribución o contraprestación económica del contrato, bien sean abonadas por la Administración o por los usuarios, de conformidad con el artículo 103.1 de la LCSP.

3. Conforme al artículo 9.7 del RD 55/2017, la competencia para emitir el informe preceptivo valorativo de la estructura de costes corresponde al Comité Superior de Precios de Contratos del Estado, órgano integrado en Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

No obstante, añade el citado apartado que “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 consecuencia, siendo la Comisión Consultiva de Contratación Pública el órgano colegiado consultivo específico en materia de contratación del sector público de la Administración de la Junta de Andalucía, de



sus agencias y de las demás entidades públicas y privadas vinculadas, dependientes o de titularidad de aquélla que deban sujetar su actividad contractual a lo dispuesto en la legislación de contratos del sector público (artículo 1 del Decreto 93/2005, de 29 de marzo), corresponde a la misma la emisión del informe valorativo de la estructura de costes de los contratos objeto de revisión de precios.

III- INFORME

1. Consideraciones preliminares.

Los regímenes de revisión, según establece el art. 3.4 del RD 55/2017, se diseñarán de tal modo que, en ausencia de variación en los costes, no se produzca cambio alguno en el valor monetario sujeto a revisión. Asimismo, incrementos y disminuciones en los costes susceptibles de revisión darán lugar a revisiones al alza y a la baja, respectivamente.

Actualmente, el Ayuntamiento de Cabra está preparando una nueva licitación que tiene por objeto la contratación de servicios de recogida y transporte de residuos municipales domiciliarios, gestión del punto limpio y limpieza viaria del municipio de Cabra (Córdoba). En la tramitación de este expediente el Ayuntamiento considera necesario incorporar en los pliegos del contrato una fórmula de revisión de precios, dada la duración y características del mismo.

El presente informe tiene por objeto valorar la trazabilidad de la información utilizada y la consistencia económica del modelo empleado para determinar la estructura de costes, sobre la base de la documentación aportada. Ahora bien, escapa al alcance de éste la validación de los valores económicos empleados, toda vez que implicaría formular consulta a personal experto especializado en la actividad objeto del contrato. De la misma manera, el mismo no analiza la catalogación del contrato que haga la entidad consultante ni aspectos sustantivos que afecten al expediente de contratación.

2. Supuesto de hecho.

2.1. De acuerdo con lo establecido en el artículo 9.2 del RD 55/2017 para que sea procedente la revisión periódica y predeterminada de precios, han de darse las dos circunstancias siguientes:

- a) Que el período de recuperación de la inversión del contrato sea igual o superior a cinco años, justificado de conformidad con el criterio que establece el artículo 10 del RD 55/2017.
- b) Que esté previsto así en los pliegos, que deben detallar la fórmula de revisión.

En relación con la circunstancia recogida en la letra a), el Ayuntamiento estima, según se establece en la página 28 de la propuesta de estructura de costes, que el período de recuperación de la inversión es de 7 años. No obstante, se considera conveniente realizar algunas observaciones respecto al período de recuperación de la inversión del contrato:

1. Conviene reseñar que, aunque el plazo de recuperación de la inversión se ha estimado en 7 años, el plazo de duración del contrato se ha establecido en 10 años. En este sentido se recuerda, que el apartado 4 del artículo 29 de la LCSP establece que *“los contratos de suministros y de servicios de prestación sucesiva tendrán un plazo máximo de duración de cinco años, incluyendo las posibles prórrogas que en aplicación del apartado segundo de este artículo acuerde el órgano de contratación, respetando las condiciones y límites establecidos en las respectivas normas presupuestarias que sean aplicables al ente contratante. Excepcionalmente, en los contratos de suministros y de servicios se podrá establecer un plazo de duración superior al establecido en el párrafo anterior, cuando lo exija el período de recuperación de las inversiones directamente relacionadas con el contrato y estas no sean susceptibles de utilizarse en el resto de la actividad productiva del contratista o su utilización fuera*



antieconómica, siempre que la amortización de dichas inversiones sea un coste relevante en la prestación del suministro o servicio, circunstancias que deberán ser justificadas en el expediente de contratación con indicación de las inversiones a las que se refiera y de su período de recuperación. El concepto de coste relevante en la prestación del suministro o servicio será objeto de desarrollo reglamentario". En relación con ello, se ha de advertir que el plazo máximo de duración de contrato tendrá como límite el período de recuperación de las inversiones, incluyendo las prórrogas.

2. Respecto a las inversiones se han estimado en un total de 2.702.850,00 €, sin embargo, no se ha computado como inversión la renovación anual de contenedores y papeleras, según se indica en el Estudio económico, que por otra parte se han calificado como "coste de mantenimiento" incluido dentro del componente de costes denominado "otros costes indirectos". En relación con ello, se ha señalar que, a la vista de su naturaleza, la renovación debería considerarse como una inversión, y en consecuencia detraerse de los gastos. Además, se desconoce el motivo por el cual, el coste de mantenimiento se ha considerado como un coste indirecto dentro de la estructura propuesta, cuando este tipo de coste se puede asignar de forma clara e inequívoca a la prestación del servicio objeto del contrato.

En cuanto a la amortización de las inversiones, en la página 31 de la propuesta de estructura de costes se establece que todas la inversiones tienen un periodo de amortización de 10 años, no obstante hay elementos, que según lo establecido por la Agencia Tributaria para la amortización contable, como la "partida para mobiliario y herramientas de taller" o los equipos para procesos de información que tiene un coeficiente lineal máximo del 25% y un periodo máximo de 8 años, así como los sistemas y programas informáticos tienen un coeficiente lineal máximo del 33% y un periodo máximo de 6 años, todos ellos inferiores al plazo de duración del contrato, fijado en 10 años, sin perjuicio de lo indicado en la observación primera, respecto al periodo de recuperación de inversión. Por lo tanto, podría resultar necesario realizar inversiones de reposición, además de las citadas en el párrafo anterior.

3. Sobre los incrementos previstos (página 27 de la propuesta de estructura de costes), se ha de señalar que se ha proyectado un incrementado anual de los ingresos en un 4,38% en el tercer año y un 2,17% en los años siguientes hasta la finalización del contrato. Por otro lado, en los costes se ha empleado un incremento del 3% anual a partir del segundo año. Se desconoce a qué criterio o circunstancia responde la aplicación de estos incrementos en los ingresos y en los costes utilizados en el cálculo del periodo de recuperación de la inversión. En este sentido se recuerda que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7 del Real Decreto 55/2017, cada coste debe tener un precio individual o índice específico de precios, procedentes de organismos oficiales especializados, disponibles al público y con el mayor grado de desagregación posible por lo que la elección aparentemente arbitraria de estos porcentajes de incremento podría contravenir el propio espíritu de la citada norma.
4. Por otro lado, el artículo 10, apartado 2, letra b del Real Decreto 55/2017, dispone que *"aunque no se prevea su efectiva enajenación en el momento de realizar las proyecciones, se incluirá como cobro procedente de las actividades de inversión 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 ésta finalice con anterioridad, ya sea por su venta en el mercado o por otros medios. Para la determinación del valor residual se analizarán las características de los elementos patrimoniales, tales como su vida útil, usos alternativos, movilidad y divisibilidad*



Si como consecuencia del análisis de la vida útil de los activos se deduce la posibilidad de recuperar parte del importe invertido, éste se habrá de incluir como un cobro a efectos del cálculo de período de recuperación.

Por otro lado, respecto a la circunstancia prevista en la letra b) del artículo 9.2 del RD 55/2017, en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares se prevé la revisión de precios y se detalla la fórmula utilizada para ello.

2.2. El artículo 9.7. del RD 55/2017, establece asimismo que, 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.

En este caso, se supera dicho importe, toda vez que el valor estimado es de 24.068.563,71 €, por lo que procede la inclusión en el expediente de contratación del informe preceptivo valorativo de la estructura de costes.

3. Requisitos formales del procedimiento.

3.1. De conformidad con el artículo 9.7 del RD 55/2017, los trámites formales del procedimiento a seguir por el órgano de contratación serían los siguientes:

- a) Solicitud a cinco operadores económicos del sector la remisión de su estructura de costes.
- b) Elaboración de una propuesta de estructura de costes de la actividad utilizando, siempre que sea posible, la información de las respuestas que reciba de los operadores económicos.
- c) Trámite de información pública de la propuesta de estructura de costes por un plazo de 20 días.
- d) Remisión de la propuesta de estructura de costes al órgano competente para emitir el informe valorativo.

El Ayuntamiento de Cabra ha solicitado la remisión de sus respectivas estructuras de coste a cinco (5) operadores siguientes, los cuales atienden a dicha petición:

- ALTHENIA SLU
- INGESAN OHL SA
- PREZERO ESPAÑA SA
- URBASER SA
- GRUPO PAPREC SLU

Además, el Ayuntamiento ha publicado el anuncio de su propuesta de estructura de costes en el Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba n.º 232 de fecha 3 de diciembre de 2024 y según se hace constar, en el certificado de la Secretaria Accidental del Ayuntamiento de Cabra y en la aprobación definitiva publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba n.º 16 de fecha 24 de enero de 2025, transcurrido el plazo de alegaciones no se ha presentado alegación alguna.

4. Estructura de costes propuesta

A continuación, se presenta una comparativa de la estructura de costes remitida por los operadores económicos en la tabla 1:



Tabla 1. Estructuras de costes de los operadores económicos

CONCEPTO	OE1	OE2	OE3	OE4	OE5	MEDIA
	%	%	%	%	%	
GASTOS DE PERSONAL	68,00%	61,77%	64,00%	60,77%	69,30%	64,77%
GASTOS DE BIENES CORRIENTE Y SERVICIOS	8,00%	13,43%	18,00%	16,38%	18,00%	14,76%
<i>Carburantes y lubricantes</i>	3,50%	Sin determinar	8,50%	9,31%	9,25%	7,64%
<i>Mantenimiento y reparaciones</i>	4,00%	Sin determinar	8,50%	5,62%	8,25%	6,59%
<i>Impuesto y otros asociados</i>	0,50%	Sin determinar	1,00%	1,45%	0,50%	0,86%
OTROS COSTES INDIRECTOS	3,00%	2,02%	1,50%	7,90%	3,75%	3,63%
AMORTIZACIONES	10,00%	8,61%	7,00%	Necesita desglose	8,95%	8,64%
GASTOS FINANCIEROS DE LA INVERSION	2,00%	1,89%	2,50%	Necesita desglose	Sin determinar	2,13%
GASTOS GENERALES	4,00%	7,02%	4,50%	4,84%	Sin determinar	5,09%
BENEFICIO INDUSTRIAL	5,00%	5,26%	2,50%	Sin determinar	Sin determinar	4,25%
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%	89,89%	100,00%	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados por los operadores económicos.

Por otro lado, la estructura de costes aprobada por el Ayuntamiento es la que se presenta a continuación, a la que se le ha añadido la columna promedio de la estructura de costes remitidas por los operadores económicos.

Tabla 2. Estructura de costes aprobada por el Ayuntamiento

Concepto		Peso	Media
A	PERSONAL	48,59%	64,77%
B	COSTES DE EXPLOTACIÓN Y CONSERVACIÓN	18,12%	7,64% ¹
C	OTROS COSTES INDIRECTOS	5,55%	6,59% ²
D	COSTES AMORTIZACIÓN RECURSOS MATERIALES	17,03%	8,64%
D	GASTOS GENERALES	5,36%	5,09%
D	BENEFICIO INDUSTRIAL	5,36%	4,25%
TOTAL (sin IVA)		100,00%	96,98%

La estructura de costes aprobada presenta desviaciones significativas respecto a la media de los datos aportados por los operadores económicos. Se ha de reseñar, que no consta que se haya facilitado un modelo específico para que estos cumplimentaran la información requerida, lo que podría haber generado

¹ Aunque en la estructura de costes propuesta por ayuntamiento este componente se denomina “(B) costes de explotación y conservación”, en la fórmula de revisión de precios recogida en el PCAP (cláusula 21) se denomina “coste de los carburantes/lubricantes”.

² El componente “(C) Otros costes indirectos” se compara con la media de las respuesta obtenidas de los operadores económicos respecto al coste de “Mantenimiento y reparaciones” porque coincide con el peso que el ayuntamiento asigna a este componente de coste en la fórmula de revisión de precios recogida en el PCAP (cláusula 21).



disparidades en los datos presentados, apreciándose incluso incoherencias entre las distintas estructuras remitidas.

Por otro lado, la estructura de costes aprobada por el Ayuntamiento difiere de todas las estructuras remitidas por los operadores económicos, ya que presenta un nivel de desagregación inferior al de las propuestas por estos últimos.

Especialmente en los componentes de personal, costes de explotación y costes amortización recursos materiales:

- En el caso del **personal**, el peso aprobado por el Ayuntamiento asciende al 48,59%, mientras que la media declarada por los operadores económicos alcanza el 64,77%. Esta diferencia de más de 16 puntos porcentuales refleja que, para los operadores, el coste de personal representa el componente más relevante dentro de la estructura, con una mayor incidencia que la aprobada.
- Respecto a los **costes de explotación y conservación**, el Ayuntamiento les asigna un 18,12% del total, frente al 7,64% de media según los datos aportados por los operadores. Se observa una diferencia significativa de más de 10 puntos porcentuales.

Asimismo, este componente de coste ha quedado definido, en la cláusula 21 del PCAP, como coste de carburantes y lubricantes, y en su importe de coste se tienen en cuenta otros elementos de distinta naturaleza, como el mantenimiento de vehículos y maquinaria, el lavado de contenedores y otros, tal y como se refleja en el estudio económico, lo que podría vulnerar el principio de desagregación de costes al definir este componente de coste de explotación y conservación únicamente como carburantes y lubricantes.

Finalmente, se advierte la falta de información específica sobre el tipo de combustible utilizado por los vehículos y la maquinaria. Aunque en el expediente se mencionan dos tipos —gasóleo (referido en el índice escogido) y electricidad—, no se detalla la proporción ni se justifica el impacto de cada uno. Cabe recordar que se identifican al menos tres vehículos eléctricos del tipo PIAGGIO Porter y un vehículo eléctrico de inspección, cuyo consumo energético debería contemplarse de forma diferenciada.

- En cuanto a los **otros costes indirectos**, la diferencia entre ambas fuentes es más moderada. El Ayuntamiento los ha estimado en un 5,55%, mientras que la media de los operadores es del 6,59%. Esta proximidad de valores sugiere una cierta coincidencia en la identificación e imputación de este tipo de costes.

No obstante, este coste ha quedado definido, en la cláusula 21 del PCAP, como el componente de coste referido a mantenimiento y reparaciones, y bajo el mismo se han incluido nuevamente conceptos heterogéneos que no guardan relación directa con ello. En concreto, se agrupan partidas como seguros e impuestos de los vehículos, renovación de contenedores, vestuario, equipos de protección individual (EPIs) y materiales auxiliares, entre otros, lo que podría vulnerar, una vez más, el principio de desagregación de costes.

Además, como se ha indicado en la observación segunda del apartado 2.1. de este informe el componente de coste de mantenimiento y reparaciones guarda una relación directa con la prestación objeto del contrato, por lo que su clasificación como coste indirecto podría resultar improcedente. Además de lo indicado en cuanto a que la inclusión de la renovación de contenedores y papeleras en mantenimiento y reparaciones no resulta adecuada, ya que dichos elementos deberían formar parte de la inversión del contrato.



- Para los **costes de amortización de recursos materiales**, el Ayuntamiento ha previsto un 17,03%, frente al 8,64% declarado como media por los operadores, la diferencia supera los 8 puntos porcentuales.

En este apartado se han incluido gastos financieros, los cuales deberían figurar desagregados, aunque no se consideren revisables.

- En el caso de los **gastos generales**, las cifras son muy similares: un 5,36% según el Ayuntamiento y un 5,09% según la media de los operadores.
- Por lo que respecta al **beneficio industrial**, el Ayuntamiento lo ha fijado en un 5,36%, mientras que la media de los operadores es algo inferior, con un 4,25%, siendo la diferencia es de algo más de un punto porcentual.

En la propuesta de estructura de costes, se justifican las diferencias entre la estructura de costes remitida por los operadores económicos y la finalmente aprobada por Ayuntamiento de la siguiente manera:

“El estudio realizado por este Ayuntamiento con el asesoramiento de una empresa externa, nos aportó una estructura de costes que se sitúa en los márgenes y en la media del mercado. No obstante, nuestro municipio no necesita una carga laboral tan relevante como en maquinaria y materiales (tecnología) sobre todo por la tipología de municipio con población en un núcleo principal pero también con población diseminada por todo el término municipal. Concretamente, las inversiones tienen un valor superior en el caso particular de Cabra, entre otras cosas, por la urgente necesidad de la renovación total de todas las islas de contenedores con un valor de inversión de 1.000.000 € lo cual hace que esta partida tenga un peso superior.

Hemos considerado, igualmente, que los costes generales y beneficio han de ser suficientes para dar la lógica estabilidad al contrato y se sitúan, en todo caso, por debajo del 18% establecido como margen máximo acorde con las propuestas genéricas de estructura de costes presentadas por las empresas. Nuestro anteproyecto lo sitúa en un valor aceptable”.

5. Fórmula de revisión de precios y su conexión con la estructura de costes

La estructura de costes es la base sobre la que se formula el régimen de revisión de precios, por lo que debe incluir todos los elementos que conforman el coste de la actividad, así como su ponderación, entendida como el peso relativo en el valor íntegro de la actividad.

De entre los costes de la actividad identificados en la estructura propuesta, sólo se incluirán en el régimen de revisión de precios, aquéllos que cumplan las siguientes condiciones:

- Que sean indispensables para la realización de la actividad y que resulten compatibles con las normas establecidas en el RD 55/2017. Se entenderá que un coste es indispensable cuando no sea posible la correcta realización de la actividad y el pleno cumplimiento de las obligaciones normativas o contractuales exigibles, sin incurrir en dicho coste (artículo 3.2 del RD 55/2017).
- Que estén directamente asociados a las actividades retribuidas por los valores monetarios susceptibles de revisión. Si el operador económico realizase otras actividades, la revisión de los valores se realizará de forma separada y sólo se tendrán en cuenta los costes relativos a la actividad cuyo valor monetario se revisa. Deberán explicitarse en todo caso los criterios de imputación utilizados para considerar los gastos comunes a las distintas actividades (artículo 3.3 del RD 55/2017).



- Dichos costes han de ser significativos. Se entenderá que un coste es significativo cuando represente al menos el 1 por ciento del valor íntegro de la actividad (artículo 7.2 del RD 55/2017).
- No se incluirán en las revisiones periódicas y predeterminadas, las variaciones de los costes financieros, amortizaciones, los gastos generales o de estructura ni el beneficio industrial (artículo 7.3 del RD 55/2017).

Asimismo, en la memoria que se acompañe al expediente de contratación, el órgano de contratación deberá justificar el carácter recurrente de la variación de los distintos componentes de coste a considerar en la fórmula de revisión de precios (artículo 9.2. RD 55/2017). A este respecto, en el apartado 5 de la propuesta de estructura de costes, se incluye la justificación de los costes incluidos en la propuesta de fórmula de revisión. Respecto a la justificación de la evolución de los gastos de personal, aunque se incluye una somera explicación económica sobre la evolución, no se ofrecen datos económicos históricos que apunten ese carácter de recurrente.

Además, según se establece en el artículo 9.4 del RD 55/2017, la revisión debe estar prevista en los pliegos, que deben detallar la fórmula de revisión a aplicar, y debe especificar como mínimo:

- a) El desglose de los componentes del 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, previstos en el artículo 7 del RD 55/2017.

El PCAP establece en su Cláusula 21 la revisión de precios:

“La ejecución del contrato se realizará a riesgo y ventura del contratista. La revisión de precios se aplicará, por ser un contrato en el que el período de recuperación de la inversión es superior a cinco años, cuando:

El contrato esté ejecutado, por lo menos, en el 20% de su importe y

Cuando haya transcurrido 1 año desde su formalización. (Modificación del artículo 103.5 por la Ley 11/2023).

Por lo tanto, el primer 20% de la ejecución del contrato y el primer año quedan excluidos de la posibilidad de revisión.

Posteriormente, la revisión anual del Precio del contrato se realizará aplicando sobre el precio vigente del contrato (sin IVA) 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 presentación de la oferta.

A: Peso del coste de la mano de obra, expresado en tanto por uno.



(Mt/M0): 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 la presentación de la oferta.

B: Peso del coste de los carburantes/lubricantes, expresado en tanto por uno.

(Ct/C0): Variación del precio medio del Gasóleo de automoción publicado por el MINETUR (IDAE), entre el momento de la revisión y el de la presentación de la oferta.

C: Peso del coste de mantenimiento y reparaciones, expresado en tanto por uno.

(Rt/R0): Porcentaje de variación de los precios de la división 33 (reparación e instalación de maquinarias y equipos) del Índice de Precios Industriales Nacional publicado por el INE, entre el momento de la revisión y el de la presentación de la oferta.

D: Peso de la amortización / financiación y otros costes no significativos, no revisables.

Siendo los coeficientes propuestos, los siguientes:

"A" Mano de Obra: 0,4859

"B" Explotación y conservación: 0,1812

"C" Reparaciones: 0,0555

"D" No revisables: 0,2774

Se cumple $A + B + C + D (0) = 1$

Sobre los componentes y sus pesos, se realizan las siguientes observaciones, similares a las comentadas en el apartado 4 de este informe:

1. En relación con el componente B establecido como el peso del coste de los carburantes/lubricantes, su coeficiente propuesto de 0,1812, explotación y conservación, se incluyen componentes de costes distinta naturaleza, como el mantenimiento de vehículos y el lavado de contenedores, lo que podría vulnerar el principio de desagregación de costes. Asimismo, no se aporta información suficiente sobre los tipos de combustible utilizados ni su peso, a pesar de la existencia de vehículos eléctricos en el expediente.
2. En cuanto al componente de coste C, su peso de mantenimiento y reparaciones tiene un coeficiente de 0,0555, en el que se advierte la inclusión en el mismo de otros componentes de costes ajenos a su naturaleza, lo que podría vulnerar el principio de desagregación de costes. Además, su clasificación como coste indirecto resulta cuestionable, dado su vínculo directo con la prestación del contrato. Asimismo, la inclusión de la renovación de contenedores y papeleras en este apartado no se considera adecuada, al tratarse de elementos propios de la inversión del contrato.
3. En los costes de amortización de recursos materiales se han incorporado gastos financieros que, aunque no sean revisables, deberían presentarse desagregados.



Respecto de los índices de variación, éstos han de cumplir los principios previstos en el artículo 7 del RD 55/2017:

- Deben caracterizarse por tener la mayor desagregación posible a efectos de reflejar de manera precisa la evolución del coste susceptible de revisión.
- No incorporar, en la medida de lo posible, elementos ajenos al coste que se pretenda reflejar.
- Estar disponibles al público y no ser modificables unilateralmente por el operador económico al que resulten de aplicación.
- 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.

Debe señalarse que el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) especifica como índice “*el 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 la presentación de la oferta*”, a diferencia de lo que se recoge en el apartado 6 de la propuesta de estructura de costes, donde se indica expresamente lo siguiente:

“En el caso del índice de revisión elegido para los costes de mano de obra, éste se corresponde con la variación salarial media pactada a nivel estatal por el sector, publicada por el Ministerio de Trabajo y Economía Social, Subdirección General de Estadística y Análisis Sociolaboral, y según la CNAE 2009 para:

Actividad 38. Recogida, tratamiento y eliminación de residuos; valorización.

Actividad 39. Actividades de descontaminación y otros servicios de gestión de residuos.”

No obstante, debe advertirse, a los efectos oportunos, que la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE) citada como referencia en dicho índice ha sido actualizada por el Real Decreto 10/2025, de 14 de enero, por el que se aprueba la nueva Clasificación Nacional de Actividades Económicas 2025 (CNAE-2025).

Asimismo, en relación con el coste de la mano de obra, el PCAP no incorpora la limitación legal establecida en el artículo 5 del Real Decreto 55/2017, que dispone que, si la variación de dicho coste supera el incremento retributivo del personal al servicio del sector público previsto en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, deberá tomarse este último como índice máximo de referencia.

En relación con el componente de carburantes y lubricantes, se ha identificado una contradicción entre el índice de revisión de precios recogido en el PCAP y el justificado en la propuesta de estructura de costes:

- En el PCAP, se indica como índice de referencia la “*Variación del precio medio del gasóleo de automoción publicado por el MINETUR (IDAE)*”.
- Sin embargo, en la propuesta de estructura de costes se justifica el uso del “*Índice de Precios de Consumo (IPC) de la clase ‘carburantes y lubricantes’, publicado por el Instituto Nacional de Estadística (INE)*”.

Adicionalmente, se observa una errata en la asignación de índices dentro de la propuesta de estructura de costes, ya que los índices correspondientes a carburantes y lubricantes y a los servicios de mantenimiento y reparación aparecen intercambiados, según se transcribe a continuación:



- “El índice vinculado a la revisión de los costes de los carburantes y lubricantes será la variación a nivel estatal del índice de precios de consumo (IPC) de la clase ‘Servicios de mantenimiento y reparaciones’, publicado por el INE.”
- “El coste relativo de servicios de mantenimiento y reparación se actualizará en función de la variación a nivel estatal del IPC de la clase ‘carburantes y lubricantes’, publicado por el INE.”

Por tanto, debe corregirse esta incoherencia para que los índices asignados a cada componente sean congruentes con su naturaleza económica.

Cabe destacar, de conformidad con lo establecido en el artículo 7.8 del RD 55/2017, la ausencia en la fórmula de revisión de precios propuesta de mecanismos que incentiven el comportamiento eficiente, tales como un componente que module las revisiones en función de la eficiencia, la productividad o la calidad del producto o servicio, un límite a la traslación de la variación de un determinado componente de coste susceptible de revisión, o un límite a la variación del valor monetario objeto de revisión.

Referente a la operativa de revisión establecida en el contrato cabe señalar que el artículo 103 LCSP determina la revisión de precios en cada fecha respecto a la fecha de formalización del contrato, siempre que la formalización se produzca en el plazo de tres meses desde la finalización del plazo de presentación de ofertas, o respecto a la fecha en que termine el citado plazo de tres meses, si la formalización se produce con posterioridad. En el caso de la fórmula de revisión propuesta en los pliegos se toma como referencia para el cálculo de la revisión de los índices o variaciones entre el momento de la revisión y el de la presentación de la oferta, y no respecto a la fecha de formalización del contrato, siempre que la formalización se produzca en el plazo de tres meses desde la finalización del plazo de presentación de ofertas, o respecto a la fecha en que termine el citado plazo de tres meses, si la formalización se produce con posterioridad.

Por último, no se hace constar expresamente en el PCAP que la revisión no podrá tener lugar transcurrido el período de recuperación de la inversión del contrato.

IV - CONCLUSIONES

De acuerdo con lo expuesto y a la vista de la documentación aportada, y de los antecedentes y consideraciones expresadas en el presente informe, se efectúan las siguientes conclusiones:

1. La estructura de costes del contrato de servicios de recogida y transporte de residuos, gestión del punto limpio y limpieza viaria responde a los requerimientos procedimentales establecidos en el RD 55/2017. No obstante, el componente de “costes de explotación y conservación” ha quedado definido, en la cláusula 21 del PCAP, como coste de carburantes y lubricantes, y en su importe de coste se tienen en cuenta otros elementos de distinta naturaleza, como el mantenimiento de vehículos y maquinaria, el lavado de contenedores y otros, tal y como se refleja en el estudio económico, lo que podría vulnerar el principio de desagregación de costes al definir este componente de coste de explotación y conservación únicamente como carburantes y lubricantes. Asimismo, los “costes de explotación y conservación”, han quedado definido, en la cláusula 21 del PCAP, como el componente de coste referido a mantenimiento y reparaciones, y bajo el mismo se han incluido nuevamente conceptos heterogéneos que no guardan relación directa con ello. En concreto, se agrupan partidas como seguros e impuestos de los vehículos, renovación de contenedores, vestuario, equipos de protección individual (EPIs) y materiales auxiliares, entre otros, lo que podría vulnerar, una vez más, el principio de desagregación de costes.
2. Respecto al estudio del período de recuperación de la inversión del contrato, se aconseja atender a las observaciones señaladas en el punto número 2.1 del presente informe, al cual nos remitimos.



3. En lo que a la fórmula de revisión de precios se refiere se recomienda especificar el sector de actividad aplicable al índice para la revisión del coste de la mano de obra.

En el componente de carburantes y lubricantes existe una contradicción entre el índice indicado en el PCAP (precio medio del gasóleo publicado por el MINETUR-IDAE) y el recogido en la propuesta de costes (IPC del INE), además de una errata en la asignación de los índices, que aparecen intercambiados entre carburantes y mantenimiento. Se vulnera el principio de desagregación de costes al agrupar, bajo un mismo concepto, partidas diferenciadas como el mantenimiento de vehículos, lavado de contenedores, y otros. Falta información específica sobre el tipo y proporción de combustibles utilizados, especialmente en relación con los vehículos eléctricos identificados en el expediente.

Igualmente, bajo el epígrafe de mantenimiento y reparaciones se incluyen conceptos heterogéneos ajenos a su naturaleza, como seguros, impuestos, vestuario, EPIs y materiales auxiliares, incumpliendo nuevamente el principio de desagregación de costes.

4. Se recomienda incluir mecanismos que incentiven el comportamiento eficiente, de conformidad con lo establecido en el artículo 7.8 del RD 55/2017.
5. Referente a la operativa de revisión establecida en el contrato cabe señalar que el artículo 103 LCSP determina la revisión de precios en cada fecha respecto a la fecha de formalización del contrato, siempre que la formalización se produzca en el plazo de tres meses desde la finalización del plazo de presentación de ofertas, o respecto a la fecha en que termine el citado plazo de tres meses, si la formalización se produce con posterioridad. En el caso de la fórmula de revisión propuesta en los pliegos se toma como referencia para el cálculo de la revisión de los índices o variaciones entre el momento de la revisión y el de la presentación de la oferta, y no respecto a la fecha de formalización del contrato, siempre que la formalización se produzca en el plazo de tres meses desde la finalización del plazo de presentación de ofertas, o respecto a la fecha en que termine el citado plazo de tres meses, si la formalización se produce con posterioridad
6. Por último, no se hace constar expresamente en el PCAP que la revisión no podrá tener lugar transcurrido el período de recuperación de la inversión del contrato.

Por último, se recuerda que deberá comunicar a efectos informativos a la Comisión Consultiva de Contratación Pública, la estructura de costes incluida en el pliego definitivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.7. *in fine* del RD 55/2017.

Es todo cuanto se ha de informar.