



Informe preceptivo EC01/2024, de 6 de noviembre de 2024 de la Oficina de Evaluación Financiera de Castilla-La Mancha, sobre la propuesta de estructura de costes y fórmula de revisión de precios en la licitación prevista del contrato de servicios para la prestación del servicio municipal de limpieza viaria en el término municipal de Talavera de la Reina (Toledo).

I. ANTECEDENTES

El Ayuntamiento de Talavera de la Reina, con fecha 11 de septiembre de 2024, remite a la Junta Central de Contratación de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de conformidad con lo previsto en el apartado 7 del artículo 9 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, solicitud de informe preceptivo respecto de la estructura de costes y fórmula de revisión de precios aplicable al futuro contrato de servicios para la prestación del servicio municipal de limpieza viaria en el término municipal de Talavera de la Reina.

Junto con la solicitud se acompañan los siguientes documentos:

- Oficio de remisión de memoria justificativa firmado por la concejala delegada de Contratación, Patrimonio, Tráfico, Transporte Público, Movilidad y Seguridad Ciudadana.
- Memoria Justificativa de estructura de costes y de duración del contrato.
- Informe sobre estructura de costes del contrato.

Posteriormente, entre el 16 de septiembre y 17 de octubre de 2024, se recibieron distintos correos electrónicos en respuesta a los requerimientos de documentación y aclaraciones que realizó esta Oficina.

Los documentos presentados fueron los siguientes:

- Oficio de remisión de memoria justificativa firmado por el alcalde de Talavera de Reina.
- Certificado de exposición pública de la propuesta y no haber recibido alegaciones.
- Aprobación de la propuesta técnica de estructura de costes por el órgano de contratación.
- Solicitudes de estructuras de costes a los operadores económicos, así como las respuestas recibidas.
- Documento sobre aclaraciones relativas al presupuesto base de licitación, valor estimado, así como respecto de la cláusula de revisión de precios del contrato.
- Informe del jefe de sección de Infraestructura y Servicios Urbanos del Servicio de Medio Ambiente contestando a las aclaraciones solicitadas.





II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I. Competencia de la Junta Central de Contratación de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, y legitimación para solicitar informe.

El apartado 8 del artículo 7 del Decreto 74/2018, de 23 de octubre, de la Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital, por el que se regula la Oficina de Contratación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y el sistema de contratación centralizada preceptúa lo siguiente:

“Artículo 7. - La Junta Central de Contratación. (...)

8. La Junta Central de Contratación emitirá informes en el ámbito de sus competencias a petición de las secretarías generales de las diferentes consejerías de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos autónomos, de la Intervención General, de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y de los representantes de cualquiera de las entidades del sector público previstas en el artículo 2.

También podrán solicitar informes y elevar consultas a la Junta Central, sobre cuestiones de carácter general en materia de contratación pública, los representantes de las entidades locales del ámbito territorial de Castilla-La Mancha.”

Adicionalmente, la Junta Central de Contratación también ostenta la competencia 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.”





Asimismo, la petición del informe ha sido formulada por el órgano legitimado, de conformidad con lo dispuesto en los citados artículos 7.8 del Decreto 74/2018 de 23 de octubre por el que se regula la Oficina de Contratación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y el sistema de contratación centralizada y 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.

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

La Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española se desarrolla mediante el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero (en adelante RD 55/2017). Ambas normas contienen actuaciones dirigidas a implantar una disciplina no indexadora en la contratación pública, de manera que la regla general se configura como la no obligatoriedad de revisión de los contratos públicos.

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

En el mismo sentido, el artículo 103 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), establece que únicamente será posible realizar una revisión periódica y predeterminada de los contratos del sector público, exceptuando los contratos no sujetos a regulación armonizada referidos en el artículo 19.2 de la LCSP, que pueden ser objeto de revisión periódica no predeterminada o no periódica. Previa justificación en el expediente, y de conformidad con lo dispuesto en el RD 55/2017, la revisión periódica y predeterminada de precios sólo se podrá llevar a cabo en los contratos de obra, en los contratos de suministros de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas, en los contratos de suministro de energía y en aquellos otros contratos en los que el período de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años. Dicho período se calculará conforme a lo dispuesto en el Real Decreto anteriormente citado.

De esta forma, la posibilidad de revisión del contrato se fundamentará básicamente en el cumplimiento de dos principios establecidos en el RD 55/2017 y que se denominan:





- 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 esta.
- Principio de eficiencia y buena gestión empresarial, el cual supone que 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 conformidad con ambos principios, el **objeto del presente 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. Por lo tanto, el alcance del informe no solamente consiste en el análisis de la propia estructura de costes, sino también en la verificación de la concurrencia de las condiciones necesarias para que proceda la correspondiente revisión de precios.

En este sentido se indican, a continuación, seis extremos fundamentales que son objeto de análisis y verificación en este informe:

1. La comprobación de que el contrato, por su objeto, puede contemplar la revisión de precios, conforme a lo previsto en la normativa vigente.
2. La comprobación de la concurrencia de otros requisitos exigibles para que proceda la revisión de precios.
3. El examen del trámite de consulta de su estructura de costes a operadores económicos del sector.
4. El análisis de la estructura de costes propuesta por el órgano de contratación.
5. El análisis de la fórmula de revisión propuesta.
6. La consideración de parámetros que incentiven la eficiencia de la empresa contratista.





1. La comprobación de que el contrato, por su objeto, puede contemplar la revisión de precios, conforme a lo previsto en la normativa vigente.

Como se ha indicado anteriormente, el artículo 103.2 de la LCSP establece que: *“Previo justificación en el expediente y de conformidad con lo previsto en el Real Decreto al que se refieren los artículos 4 y 5 de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, la revisión periódica y predeterminada de precios sólo se podrá llevar a cabo en los contratos de obra, en los contratos de suministros de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas, en los contratos de suministro de energía y en aquellos otros contratos en los que el período de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años. Dicho período se calculará conforme a lo dispuesto en el Real Decreto anteriormente citado”.*

Por su parte, el RD 55/2017 también se refiere a un periodo de recuperación de la inversión del contrato igual o superior a cinco años.

En primer lugar, hay que indicar que por parte del Ayuntamiento se ha remitido a esta Oficina una parte del cuadro de características del pliego (ya que este no se ha remitido por estar en fase de elaboración, según ha manifestado), en la que se indican únicamente aspectos relativos al presupuesto base de licitación, valor estimado y revisión de precios. No figura, por tanto, cuál es el objeto del contrato. No obstante, de las solicitudes de estructuras de costes enviadas por la Corporación Municipal a los operadores se infiere el **objeto del contrato** a licitar que consiste en el servicio público de limpieza viaria del municipio de Talavera de la Reina, siendo las características básicas de dicho servicio las siguientes:

- Población en 2022: 83.247 habitantes (84.137 habitantes en 2023, según últimos datos INE publicados).
- Superficie del municipio: 185,8 km².
- Ámbito territorial: lo constituirán todas las zonas de dominio o titularidad municipal incluidas en el término municipal de Talavera de la Reina. Sin carácter exhaustivo, se entienden expresamente las siguientes: viario urbano, polígonos industriales y barrios periféricos, zonas verdes municipales y áreas recreativas municipales (entre las que se incluyen expresamente las de Valdellozo y La Portiña).
- Longitud aproximada de la red vial: 170.508 metros lineales.
- Servicios prestados y frecuencia de estos: se desglosa en la documentación presentada en qué consisten estos (barrido, vaciado y limpieza de papeleras, baldeo mecánico, limpieza de residuos, limpieza en festivos, desbroce de hierbas y matojos, fregado de pavimentos, limpieza de zonas de ocio nocturno, de zonas verdes, extraordinarias, etc.), su frecuencia y las áreas o zonas en las que deben prestarse, pudiéndose establecer la prestación de otros servicios no incluidos en la relación.





- Equipamientos: se enumeran en los documentos aportados el número y características de los vehículos y maquinaria que son necesarios para la prestación del servicio o como medio de reserva (vehículos de inspección, barredoras y baldeadoras de aceras, vehículos de brigada, barredoras de calzadas y de paseos, furgones taller y furgones quitapintadas, recolectores, fregadoras de pavimentos, equipos gancho, camiones de recogida selectiva de vidrio y vehículos de intervención rápida).
- Personal: se relaciona el número de trabajadores (122), junto a la categoría, jornada laboral, salario bruto medio, cargas sociales promedio, etc.

Por tanto, dado que el contrato en cuestión no es una obra, ni un contrato de suministros de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas, ni un contrato de suministro de energía, habrá que comprobar si este contrato de servicios requiere un periodo de recuperación de la inversión igual o superior a cinco años; cuestión que se analiza a continuación.

El concepto de “**periodo de recuperación de la inversión**” viene regulado en el artículo 10 del RD 55/2017, y puede entenderse como aquel en el que previsiblemente la contratista pueda recuperar las inversiones realizadas para la correcta ejecución del contrato, y que le permita, además, obtener un beneficio sobre el capital invertido en condiciones normales de explotación.

Dicho precepto establece que la determinación del período de recuperación de la inversión del contrato deberá basarse en parámetros objetivos, en función de la naturaleza concreta del objeto del contrato. Las estimaciones deberán realizarse sobre la base de predicciones razonables y, siempre que resulte posible, basadas en fuentes estadísticas oficiales.

Se precisa conocer este periodo de recuperación de la inversión, dado que únicamente durante el mismo será posible revisar el precio del contrato. Para su determinación 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_t” el flujo de caja esperado en el año “t” y “b” la tasa de descuento a aplicar.

El citado precepto 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 en los últimos seis meses, incrementado en un diferencial de 200 puntos básicos, tomando como referencia para dicho cálculo los datos publicados por el Banco de España en el Boletín del Mercado de Deuda Pública.



Documento Verificable en www.jccm.es mediante Código Seguro de Verificación (CSV): 6677784B725539F9D45566



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, así como los cobros procedentes de su enajenación.

Se incluirán, como cobros procedentes de las actividades de inversión, 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 desigualdad expuesta anteriormente, 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.

Así pues, se debe determinar adecuadamente la inversión en primer lugar, y posteriormente calcular el periodo de recuperación de la inversión con base en la fórmula descrita.

En la documentación aportada inicialmente por el Ayuntamiento de Talavera de la Reina, se pone de manifiesto, de forma sucinta, que “el valor de la inversión inicial en maquinaria y equipos se estima en **2.349.300 euros**”, sin añadirse más información sobre la justificación de su importe; es decir, ni se desglosan ni se especifican las inversiones que el órgano de contratación estima necesarias para ejecutar el servicio de limpieza viaria. Este importe sirve para el posterior cálculo del periodo de recuperación de la inversión, y condicionará el plazo del contrato, por lo que es importante justificar su trazabilidad. Tras requerimiento de esta Oficina, se presentó informe de aclaraciones que contiene el desglose de las inversiones del contrato, por precios unitarios, unidades contempladas y valor anual de amortización, según el siguiente cuadro:





Inversión prevista

Equipo	Precio Unitario	Importe total inversión	Plazo de amortización	Cuota de amortización anual
Carro portacubos	700,00 €	30.100,00 €	10	3.010,00 €
Barredora Grande (4-5 m3)	180.000,00 €	540.000,00 €	10	54.000,00 €
Barredora mediana (2-3 m3)	120.000,00 €	480.000,00 €	10	48.000,00 €
Barredora sobre chasis	190.000,00 €	190.000,00 €	10	19.000,00 €
Baldeadora mediana (3 m3)	130.000,00 €	260.000,00 €	10	26.000,00 €
Camión cuba (8 m3)	120.000,00 €	120.000,00 €	10	12.000,00 €
Camión caja abierta	40.000,00 €	240.000,00 €	10	24.000,00 €
Vehículo hidrolimpieza	50.000,00 €	50.000,00 €	10	5.000,00 €
Vehículo aux.	40.000,00 €	320.000,00 €	10	32.000,00 €
Sopladora	1.200,00 €	12.000,00 €	10	1.200,00 €
Desbrozadora	1.800,00 €	7.200,00 €	10	720,00 €
Vehículos de inspección	25.000,00 €	100.000,00 €	10	10.000,00 €
Total Inversión		2.349.300,00 €		234.930,00 €

Respecto del cálculo del periodo de recuperación de la inversión realizado por el Ayuntamiento, con base en la fórmula establecida por el Reglamento, procede puntualizar que la tasa de descuento aplicada, según el cuadro incluido en el informe de respuesta a las aclaraciones solicitadas por esta Oficina, es 5,48 y con datos actualizados, publicados por el Banco de España en noviembre de 2024, la tasa resultante sería 5,13. En este sentido, si bien se ha comprobado que aplicando esta última tasa el periodo de recuperación de la inversión se mantiene en un plazo de 10 años, se recomienda al órgano de contratación rehacer los cálculos del cuadro definitivo de flujos de caja, con base en la tasa de descuento actualizada.

Por otro lado, en el citado cuadro definitivo de flujos de caja, que recoge el cálculo del periodo de recuperación de la inversión, no se contempla el valor residual de los activos, que, como se ha expuesto, se entiende 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. Tras requerimiento al Ayuntamiento de aclaración al respecto, se aporta informe que indica lo siguiente: *“Se considera que los activos no tienen valor residual al terminar su vida útil (10 años) desde la óptica operacional. Es decir, se considera que 10 años es el período máximo que garantiza la funcionalidad de los equipos, en el ámbito del servicio de Limpieza Viaria de Talavera de la Reina.”*

Tomando como correcta la cifra propuesta como inversión inicial (2.349.300 €), y no obstante lo indicado en relación con la actualización de la tasa de descuento, y la no inclusión del valor residual de los activos en los cálculos, se comprueba que la fórmula del RD 55/2017 se aplica de forma adecuada por el Ayuntamiento, y muestra un periodo de recuperación de la inversión de 10 años, cumpliendo, por tanto, con lo previsto en el artículo 10.1 del RD 55/2017, y en el párrafo





29.6. de la LCSP, lo que posibilita la revisión del contrato por ser su ejecución superior a los 5 años.

2. La comprobación de la concurrencia de otros requisitos exigibles para que proceda la revisión de precios.

Una vez determinado que el contrato, por su objeto, entra dentro de los supuestos a que se refiere el artículo 103 para poder revisar su precio, se verifican, a continuación, otros requisitos recogidos en la normativa vigente cuyo cumplimiento resulta igualmente necesario para que sea posible la citada revisión.

En este sentido, 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:

Punto 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.

Punto 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.

Punto 3. La revisión está prevista en los pliegos, que deberán detallar la fórmula de revisión aplicable.

Punto 4. En el supuesto de que no se utilice una fórmula tipo aprobada por el Consejo de Ministros, como sucede en el presente caso, 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.

Punto 5. La revisión no podrá tener lugar transcurrido el periodo de recuperación de la inversión del contrato.





Punto 6. 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, dicho 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.

Se verifica, seguidamente, el cumplimiento de estos seis puntos; con excepción del punto 2, que ya ha sido objeto de estudio con ocasión del análisis del extremo anterior:

Punto 1. Esta Oficina ha podido verificar que en la documentación aportada por la Corporación Municipal se indica correctamente que la revisión de precios procederá únicamente transcurrido un año desde la formalización del contrato (de conformidad con lo dispuesto en el artículo 103. 5 de la LCSP y 9.2 del RD 55/2017) y una vez ejecutado, en todo caso, el 20 % del mismo. Se recomienda que, tanto esta circunstancia, como el hecho de que la revisión de precios puede operar, tanto al alza, como a la baja, como recoge el principio de referenciación a costes, figure en los pliegos definitivos del contrato.

Punto 3. Si bien el Ayuntamiento no ha remitido el borrador del pliego, sí que se ha presentado una parte del cuadro de características del pliego, en la que se indican los aspectos relativos al presupuesto base de licitación, valor estimado y revisión de precios. En cuanto a este último aspecto, se ha podido comprobar que figura la correspondiente fórmula de revisión de precios que se prevé utilizar; dando cumplimiento, por tanto, a la exigencia derivada de los artículos 103.4 de la LCSP, y 9.2.b) del RD 55/2017, que se refieren a la obligación de detallar en los pliegos la correspondiente fórmula de revisión. Se advierte que este aspecto deberá figurar, al igual que se contempla en el borrador, en el pliego definitivo del contrato.





Punto 4. Como se ha expuesto, el artículo 9.4 del RD 55/2017 preceptúa, para el supuesto que no se utilice una fórmula tipo aprobada por el Consejo de Ministros, como sucede en el presente caso, lo siguiente: “Para que pueda producirse la revisión periódica y predeterminada, los pliegos deberán especificar, al menos:

- 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.”

Se ha podido verificar el punto a) anterior; en este sentido, en el cuadro de características que forma parte del borrador del PCAP, presentado por el Ayuntamiento tras requerimiento de esta Oficina, se justifica un valor estimado del contrato de **58.500.326,30 euros** y un presupuesto base de licitación por el tiempo de duración del contrato de 64.350.358,90 euros (IVA incluido).

Este último concepto viene recogido en dicho cuadro de la siguiente forma:

PRESUPUESTO BASE DE LICITACION POR EL TIEMPO DE DURACION DEL CONTRATO								
Presupuesto base IVA excluido		Tipo de IVA: %		Importe		Presupuesto base IVA incluido		
58.500.326,30 €		10		5.850.032,60 €		64.350.358,90 €		
Sistema de determinación del precio: conforme al Anexo.								
Desglose (artículo 100 y 130 LCSP)	Costes directos		Costes indirectos		Otros costes		Costes salariales	
	Concepto	Cuantía (euros)	Concepto	Cuantía (euros)	Concepto	Cuantía (euros)	Concepto	Cuantía (euros)
	Amortización y financiación	2.349.300,00					Personal	45.236.303,70
	Costes de explotación	4.166.782,60						
	Otros	1.643.301,30						
Gastos Generales + Beneficio Industrial (8,5% + 1,5%) = 4.338.942,90 € + 765.695,80 € = 5.104.638,70 €								

Como se observa, este importe se presenta desglosado por “costes de personal, amortización y financiación, costes de explotación, otros, gastos generales y beneficio industrial” lo que permite, como se analizará posteriormente en este informe, identificar los costes indispensables y comprobar la idoneidad de los pesos relativos que se atribuyen a estos costes, en el total del contrato, dando así cumplimiento a lo establecido en la letra a) de este punto 4.





No obstante, debemos puntualizar que los importes que han sido asignados en el cuadro de características del contrato a estos conceptos no están correctamente calculados, pues no se han tomado como base las ponderaciones incluidas en la estructura de costes definitiva propuesta para el servicio, que según la Memoria Justificativa presentada es la siguiente:

Estructura de costes	
Concepto	Municipio
Costes de personal	71,57%
Costes de explotación:	7,57%
<i>Combustible</i>	5,18%
<i>Mantenimiento</i>	2,03%
<i>Seguros (no revisable)</i>	0,36%
Otros costes de explotación:	5,42%
<i>Alquiler, mantenimiento y seguro de las instalaciones (no revisable)</i>	4,06%
<i>Alquiler de vehículos (no revisable)</i>	0,17%
<i>Material auxiliar de los equipos (herramientas, equipamiento informático, terminales móviles, etc.) (no revisable)</i>	0,67%
<i>Equipamiento personal (Vestuario y EPI's) (no revisable)</i>	0,52%
Campañas de sensibilización y comunicación (no revisable)	1,90%
Gastos Generales (no revisable)	8,40%
Beneficio Industrial (no revisable)	1,12%
Gastos de amortización (no revisable)	4,02%
Gastos financieros (no revisable)	0,00%
TOTAL	100,00%

Por lo tanto, el cálculo de las cuantías de los distintos costes que se deben incluir en los pliegos definitivos se debe determinar con base en estos últimos porcentajes, es decir, respetando siempre esta estructura de costes que es la aprobada por la Corporación Municipal.

Así pues, según los cálculos realizados por esta Oficina, el cuadro que deberá figurar en los pliegos definitivos del contrato es el siguiente:





PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN POR EL TIEMPO DE DURACIÓN DEL CONTRATO								
Presupuesto base IVA excluido		Tipo de IVA: %		Importe		Presupuesto base IVA incluido		
58.500.326,30 €		10		5.850.032,60 €		64.350.358,90 €		
Sistema de determinación del precio: conforme al Anexo.								
Desglose (artículo 100 y 130 LCSP)	Costes directos		Costes indirectos		Otros costes		Costes salariales	
	Concepto	Cuantía (euros)	Concepto	Cuantía (euros)	Concepto	Cuantía (euros)	Concepto	Cuantía (euros)
	Amortización y financiación	2.349.300,00					Personal	41.868.683,53
	Costes de explotación	4.428.474,70						
	Otros	4.284.637,00						
Gastos Generales + Beneficio Industrial (8,4% + 1,12%) = 4.914.027,41 € + 655.203,65 € = 5.569.231,06 €								

En otro orden de cosas, respecto a lo dispuesto en las letras b) y c) de este punto 4, esta Oficina ha podido comprobar su inclusión en el citado cuadro de características del contrato que forma parte del borrador del PCAP, por lo que queda verificado el cumplimiento de lo dispuesto en este punto. En todo caso, se recuerda que los pliegos definitivos deberán especificar, al menos, lo dispuesto en las letras a), b) y, en su caso, c).

Punto 5. En este punto proceder a verificar que “la revisión no podrá tener lugar transcurrido el periodo de recuperación de la inversión del contrato”. En el caso del contrato que se está analizando, el periodo de recuperación de la inversión es coincidente con el plazo del contrato (10 años según se infiere de la documentación aportada por el Ayuntamiento). Asimismo, en la documentación examinada no se observa que exista una posible prórroga. No obstante, se recuerda que, de conformidad con el artículo 9 apartado 5 del RD 55/2017, deberá hacerse constar expresamente en los pliegos definitivos del contrato que la revisión de precios no podrá tener lugar una vez transcurrido el período de recuperación de la inversión.

Por otro lado, en relación con este punto 5, es preciso indicar que el artículo 29 de la LCSP, que regula el plazo de duración de los contratos y de ejecución de la prestación, prevé en su apartado 4 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:

- Que las mencionadas inversiones no sean susceptibles de utilización en el resto de actividades productivas del contratista o su utilización fuera antieconómica.
- Que la amortización de dichas inversiones sea un coste relevante en la prestación del servicio.





Estas circunstancias deben ser justificadas en el expediente de contratación con indicación de tales inversiones y de su período de recuperación. Esta Oficina no ha podido verificar la inclusión en el expediente del contrato de lo preceptuado en las letras a) y b) anteriores, por lo que se recuerda que, para que pueda licitarse el contrato con el periodo de duración previsto de 10 años, deberá cumplirse con lo estipulado en este precepto.

Punto 6. En este punto se establece que el órgano de contratación debe:

- a) *Solicitar, como mínimo, a cinco operadores económicos del sector la remisión de su estructura de costes.*

A lo cual se da cumplimiento por parte del Ayuntamiento y es objeto de desarrollo en el análisis del extremo 3 del apartado II de este informe.

- 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.*

Requisito al cual se da cumplimiento por parte de la Corporación Municipal y es objeto de desarrollo en el análisis del extremo 4 del apartado II del presente informe.

- c) *Someter su propuesta de estructura de costes a un trámite de información pública por un plazo de 20 días.*

Esta Oficina ha podido comprobar que se ha dado cumplimiento a este requisito que tiene el fin de que se puedan realizar alegaciones a dicha estructura de costes. A tal efecto, se ha publicado aquélla en el Boletín Oficial de la Provincia de Toledo nº 132, de 12 de julio de 2024, con indicación expresa de que dicha estructura de costes, así como el acuerdo de aprobación, podrán ser consultados en el tablón de edictos del Ayuntamiento de Talavera de la Reina. En el caso del expediente que nos ocupa se ha aportado certificado de no haberse recibido alegaciones.

- 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.*

Así pues, se cumple también con lo dispuesto en el artículo 9.7 del RD 55/2017, en virtud del cual se requiere el presente informe preceptivo, dado que se estima un precio del contrato superior a 5 millones de euros, tal y como se ha expuesto anteriormente.





3. El examen del trámite de consulta de su estructura de costes a operadores económicos del sector.

Como se ha expuesto anteriormente, se trata de un requisito previo para la elaboración de la propuesta presentada. El artículo 9.7 del RD 55/2017 establece la necesidad de que el órgano de contratación elabore una propuesta de estructura de costes de la actividad, previa solicitud a cinco operadores económicos del sector de la remisión de su estructura de costes y, siempre que sea posible, este debe utilizar la información de las respuestas recibidas para elaborar su propia propuesta de estructura de costes.

Se indica, en la documentación remitida por el Ayuntamiento de Talavera de la Reina, que se solicitó su estructura de costes, en agosto de 2023, a cinco reconocidas empresas del sector de la limpieza viaria en España, todas ellas con dilatada experiencia en la gestión de servicios municipales, que operan a nivel nacional: PREZERO ESPAÑA S.A.U., FCC MEDIO AMBIENTE S.A.U., URBASER S.A., GIRSA S.A. y SERVEO SERVICIOS S.A., recibándose respuesta en tiempo y forma de las tres señaladas en primer lugar. En este punto, cabe señalar que hubiese sido recomendable realizar alguna consulta más, a fin de obtener las cinco respuestas y conseguir una información más completa de los costes del sector, teniendo en cuenta que, tal y como se menciona en el preámbulo del RD 55/2017, esta consulta se lleva a cabo en orden a justificar el cumplimiento del principio de eficiencia y buena gestión empresarial.

Las solicitudes enviadas a los operadores por el Ayuntamiento detallan las características básicas del servicio que ya han sido relacionadas anteriormente: población usuaria, superficie del municipio, ámbito territorial, longitud aproximada de la red vial, servicios prestados y su frecuencia, equipamiento necesario (vehículos y maquinaria) y el personal (categoría, nº. de trabajadores y jornada). Asimismo, relacionan cuáles son las partidas de costes, solicitando que se indique su peso o porcentaje sobre el total de costes del servicio.

Por otro lado, la mayoría de las contestaciones remitidas por los operadores presentan homogeneidad en sus formas y siguen el modelo con los parámetros de estructura de costes indicados por el Ayuntamiento en su solicitud. En estas se traslada información suficiente para la elaboración de su estructura. Todas contemplan cuales son los diferentes costes, incluyendo las partidas de gastos generales, beneficio industrial, gastos financieros y campañas de sensibilización y comunicación, salvo en uno de los casos, donde no se hace referencia a estas últimas cuatro partidas.

Asimismo, uno de los operadores señala que los diferentes componentes reflejados en su estructura de costes están sujetos a desviaciones derivadas de circunstancias ajenas a su empresa.

En alguno de los casos se ha manifestado, por parte del operador, la confidencialidad de la información aportada. En este sentido, la propuesta municipal utiliza los datos presentados por





los operadores de una forma anónima, haciendo así extensiva también la confidencialidad al resto de los operadores. Para ello se han obtenido los valores promedio y los intervalos de cada uno de los componentes de la estructura de costes facilitados por los tres operadores. El hecho de utilizar la media de los valores como referente para cada uno de los costes, además de salvaguardar la confidencialidad, se considera correcto ya que se ha obtenido una respuesta del 60 por ciento de los operadores económicos consultados.

La siguiente tabla, recogida en la Memoria justificativa presentada por el Ayuntamiento, expone los resultados de la información referida para cada tipología de coste, comparando los datos proporcionados por los operadores económicos con la estructura de costes derivada del estudio económico del servicio realizado por el municipio.

Concepto	Promedio	Intervalo	Municipio
Costes de personal	72,94%	69,90% - 74,92%	71,57%
Costes de explotación:	10,84%	8,50% - 14,00%	7,57%
<i>Combustible</i>	5,02%	3,80% - 7,25%	5,18%
<i>Mantenimiento</i>	5,18%	3,80% - 6,25%	2,03%
<i>Seguros</i>	0,65%	0,50% - 0,90%	0,36%
Otros costes de explotación:	3,84%	2,50% - 5,88%	5,42%
<i>Alquiler, mantenimiento y seguro de las instalaciones</i>	1,73%	0,70% - 3,44%	4,06%
<i>Alquiler de vehículos</i>	1,11%	0,60% - 1,82%	0,17%
<i>Material auxiliar de los equipos (herramientas, equipamiento informático, terminales móviles, etc.)</i>	0,58%	0,33% - 0,80%	0,67%
<i>Equipamiento personal (Vestuario y EPI's)</i>	0,50%	0,29% - 0,60%	0,52%
Campañas de sensibilización y comunicación	1,00%	0,50% - 1,50%	1,90%
Gastos Generales	3,75%	3,50% - 4,00%	8,40%
Beneficio Industrial	2,00%	2,00% - 2,00%	1,12%
Gastos de amortización	7,04%	4,95% - 9,17%	4,02%
Gastos financieros	1,25%	1,00% - 1,50%	0,00%



En el punto 3.4. de la citada Memoria justificativa se indica que *“las estructuras de costes aportadas por las diferentes empresas del sector se han tenido en cuenta para establecer un marco comparativo y validar la estructura de costes propuesta por el municipio. Estas propuestas han ido en línea con la propuesta de estructura de costes del Ayuntamiento de Talavera de la Reina, con valores muy similares a lo calculado”*.

Habiéndose comparado por esta Oficina la información facilitada por los distintos operadores económicos, se constata que, si bien existe alguna disparidad entre ellas, son parecidas en su mayoría respecto a la representatividad o peso que estiman para la ponderación de los costes del contrato. Del mismo modo, existe alguna diferencia no muy relevante del promedio de todos ellos, con respecto de los cálculos de coste efectuados por el Ayuntamiento y que son objeto de estudio en el análisis del siguiente extremo.

Se comprueba, que los operadores consultados revisarían de media el 83,14 % de los costes del contrato y la propuesta municipal revisa el 78,78 % de estos.

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

4. El análisis de la estructura de costes propuesta por el órgano de contratación.

La estructura de costes debe integrar la totalidad de los costes que requiere la prestación del servicio. Su análisis requiere verificar por esta Oficina que la propuesta remitida por el Ayuntamiento de Talavera de la Reina cumple con las reglas establecidas en el artículo 7 del RD 55/2017, de manera que sólo se revisen los costes del contrato que sean costes directos o asociados a la actividad objeto de este y que, además, sean costes “indispensables” para su ejecución. Se considera que un coste es indispensable cuando la actividad no pueda realizarse de manera correcta y conforme a las obligaciones asumidas por la contratista sin incurrir en dicho coste.

Asimismo, el coste indispensable debe ser también “significativo”, y lo es cuando represente al menos el 1 por ciento de valor íntegro de la actividad, y no se encuentre sometido al control de la contratista.

Los costes asociados a las amortizaciones, los costes financieros, los gastos generales o de estructura, y el beneficio industrial, según preceptúan los artículos 7.3 del RD 55/2017 y 103.2 de la LCSP, se consideran, en todo caso, no revisables, por lo que también procede verificar este aspecto.

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





Del total de los costes referenciados en la propuesta presentada, el Ayuntamiento considera como no significativos, y por tanto no revisables, los siguientes: mantenimiento de instalaciones y material auxiliar, alquiler de vehículos, equipos y aplicaciones informáticas, vestuario y EPIs, seguros, tasas e impuestos, otros costes y campañas de sensibilización y comunicación.

A su vez, considera como significativos los costes de amortización (4,02 %), los gastos generales (8,40 %), y el beneficio industrial (1,12 %), existiendo alguna diferencia con la media obtenida de las propuestas de los operadores para estos tres costes, siendo la mayor de ellas en los gastos generales (8,40 % en la propuesta del Ayuntamiento frente al 3,75 % de la media de las propuestas de los operadores). En el informe de aclaraciones aportado por la Corporación Municipal se indica que: *“La razón de este importe es la de aumentar la concurrencia, por medio de unos gastos generales compatibles no sólo con empresas dominantes en el sector, sino también con otras de menor tamaño”*. En cualquier caso, estos tres tipos de costes no se consideran revisables como se ha expuesto anteriormente, tampoco los costes financieros, no contemplados en la propuesta de estructura de costes del servicio.

La propuesta municipal considera tres costes revisables del total que componen la estructura: el de personal, el de combustible y el correspondiente a mantenimiento de vehículos y maquinaria. Los tres costes son indispensables para realizar el servicio correctamente y se analizan a continuación.

En primer lugar, respecto de la partida correspondiente a los costes de personal, esta se considera significativa e indispensable, y por ello revisable. Representa en el cálculo del Ayuntamiento de Talavera de la Reina el 71,57 % de los costes totales del contrato, siendo la partida de más peso en la estructura, y supone un coste similar a la media de los operadores que es el 72,94 %.

El informe presentado por el Ayuntamiento, en respuesta a las aclaraciones solicitadas por esta Oficina, contiene una tabla en la que se incluyen los cálculos efectuados por la Corporación Municipal para obtener los costes de personal y su ponderación en el precio total del contrato. En dicha tabla se exponen las categorías profesionales (capataz, encargado, jefe de servicio, conductores, oficiales de 1ª y peones), su desglose por unidades para un total de 122 trabajadores, el porcentaje de jornada asignado a cada categoría profesional, salario bruto medio, cargas sociales promedio, previsiones por subida de convenio, importes por sustituciones de vacaciones o de absentismo, póliza de accidentes, etc.

No obstante, la revisión de estos costes de personal cuenta con un límite máximo, y es que el incremento repercutible de estos costes no podrá ser superior al incremento experimentado por la retribución del personal al servicio del sector público, conforme a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. En este punto cabe recordar al órgano de contratación que deberá tener en cuenta el citado límite, que viene regulado en el artículo 5 del R.D. 55/2017.





En segundo lugar, el coste de combustible también se considera indispensable y significativo, y por ello revisable, dado que el servicio se ha de prestar en el municipio de Talavera de la Reina, sobre una red vial aproximada de 170.508 metros lineales, motivo por el que el consumo de combustible previsiblemente será elevado. Respecto a los parámetros utilizados para su cálculo, en la documentación presentada por el Ayuntamiento se especifica un cuadro que contiene el desglose de este coste por equipos, incluyendo el número de unidades de estos (barredoras, baldeadoras, vehículos de inspección, desbrozadoras, sopladoras, vehículos de hidrolimpieza y vehículos auxiliares), dando como resultado el coste total. Este coste representa un 5,18 % del coste total, importe similar a la media propuesta de los 3 operadores (5,02 %).

Respecto del coste de mantenimiento de vehículos y maquinaria, tercero y último de los costes revisables del contrato, también se consideran significativos e indispensables y suponen en el presupuesto el 2,03 % del coste total, un porcentaje inferior a la media de este coste establecida por los tres operadores (5,18 %). En el mismo cuadro citado en el párrafo anterior se explicita también el desglose de este coste por equipos, justificándose como se obtiene esta cuantía.

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

Estructura de costes	
Concepto	Municipio
Costes de personal	71,57%
Costes de explotación:	7,57%
<i>Combustible</i>	5,18%
<i>Mantenimiento</i>	2,03%
<i>Seguros (no revisable)</i>	0,36%
Otros costes de explotación:	5,42%
<i>Alquiler, mantenimiento y seguro de las instalaciones (no revisable)</i>	4,06%
<i>Alquiler de vehículos (no revisable)</i>	0,17%
<i>Material auxiliar de los equipos (herramientas, equipamiento informático, terminales móviles, etc.) (no revisable)</i>	0,67%
<i>Equipamiento personal (Vestuario y EPI's) (no revisable)</i>	0,52%
Campañas de sensibilización y comunicación (no revisable)	1,90%
Gastos Generales (no revisable)	8,40%
Beneficio Industrial (no revisable)	1,12%
Gastos de amortización (no revisable)	4,02%
Gastos financieros (no revisable)	0,00%
TOTAL	100,00%





En la Memoria justificativa presentada se expone lo siguiente: *“Para determinar la estructura de costes directos del servicio de limpieza viaria del municipio de Talavera de la Reina, que se tomará finalmente de referencia, se ha utilizado la obtenida a partir del estudio de costes realizado por el municipio, por considerarse la propuesta más cercana a la realidad del servicio, por disponer el municipio de un pleno conocimiento del mismo, así como de los costes de prestación reales.”*

A modo de síntesis, la estructura de costes simplificada propuesta es la siguiente:

Estructura de costes simplificada	
Concepto	% (s/ Total)
Personal	71,57%
Costes de combustible	5,18%
Costes de mantenimiento de vehículos y maquinaria	2,03%
NO REVISABLE	21,22%

La revisión propuesta por el Ayuntamiento supone el 78,78 % del total de los costes del contrato, cifra equiparable al 83,14 % propuesto de media por los operadores consultados, quedando sin revisión el 21,22 % por corresponder a costes que no son revisables, que tienen carácter poco significativo o bien que pudieran estar sometidos a un control por parte del operador económico.

En definitiva, la propuesta de estructura de costes analizada se considera que es correcta en sus planteamientos y razonable en su ponderación. Se trata de una estructura concreta y propia que ha tenido en cuenta la información aportada por los operadores del sector y el propio conocimiento que posee el Ayuntamiento sobre el servicio a prestar objeto del contrato. Asimismo, presenta una identificación individualizada de los elementos de coste diferenciando entre costes revisables y no revisables, lo que permite una mejor referenciación de estos 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, que se analiza a continuación, con base en la variación de los elementos de coste.

5. El análisis de la fórmula de revisión propuesta.

El RD 55/2017, en su artículo 9.2, exige justificar en la memoria que debe acompañar al expediente de contratación 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.





En este sentido, la Memoria justificativa presentada por el Ayuntamiento de Talavera de la Reina recoge en su apartado 3.5. que la revisión de precios periódica se efectuará conforme a la siguiente fórmula polinómica:

$$\text{Precio}_t = K_t * \text{Precio}_{t-1}$$

Siendo:

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

En la que:

K_t = Coeficiente de revisión en el año t.

P = Coeficiente de ponderación de los costes de personal en tanto por uno.

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

M = Coeficiente de ponderación de los gastos derivados de costes de mantenimiento de vehículos y maquinaria en tanto por uno.

I_m = $I_{m_t} / I_{m_{t-1}}$: siendo **I_m** la variación anual del índice de reparación de productos metálicos, maquinaria y equipo (IPRI), publicado por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

C = Coeficiente de ponderación de los costes de combustible en tanto por uno.

I_c = $I_{c_t} / I_{c_{t-1}}$: siendo **I_c** la variación anual del índice de precios al consumo (IPC) de electricidad, gas y otros combustibles, publicado por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

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





Se especifica, además, que deberá cumplirse lo siguiente:

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

Los pesos relativos o valores otorgados a estos coeficientes, según la estructura de costes aprobada por el Pleno de la Corporación Municipal, son los siguientes, y coinciden con importes evaluados en la propuesta de estructura planteada, con la que se ha buscado una ponderación equilibrada entre las ponderaciones de coste presupuestadas por el Ayuntamiento y las medias de las remitidas por los tres operadores:

<i>P</i>	<i>M</i>	<i>C</i>	<i>nR</i>
0,716	0,020	0,052	0,212

Se verifica que se cumple la última igualdad referida.

Asimismo, en la propuesta se indica que los índices de variación a aplicar para cada tipo de coste, excepto el de personal, serán los que estén publicados el último día del mes inmediatamente anterior al que corresponda la revisión, por el INE. El índice será el determinado para la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha o, en su defecto, para el ámbito estatal.

Con base en lo anterior, la fórmula de revisión empleada para obtener el coeficiente de revisión K_t para el presente contrato será la siguiente:

$$K_t = 0,716 * I_p + 0,020 * I_m + 0,052 * I_c + 0,212$$

En este punto cabe puntualizar que, en el cuadro de características del contrato presentado por el Ayuntamiento, a continuación de la fórmula del párrafo anterior, se especifica lo siguiente: *“El contratista presentará el estudio justificativo de la propuesta de revisión de precios ordinaria, anualmente, tres meses antes del comienzo del ejercicio en que deban ser aplicadas, utilizando para ello los últimos índices publicados en el momento de la presentación del expediente.”*. Sin embargo, hay que tener en cuenta lo preceptuado en el artículo 105 de la LCSP *“Pago del importe de la revisión”* según el cual *“El importe de las revisiones que procedan se hará efectivo, de oficio, mediante el abono o descuento correspondiente en las certificaciones o pagos parciales a cuyo efecto se tramitará a comienzo del ejercicio económico el oportuno expediente de gasto para su cobertura. Los posibles desajustes que se produjeran respecto del expediente de gasto aprobado en el ejercicio, tales como los derivados de diferencias temporales en la aprobación de los índices de precios aplicables al contrato, se podrán hacer efectivos en la certificación final o en la liquidación del contrato.”*. De acuerdo con lo expuesto, es el órgano de contratación quien, de oficio, debe calcular el importe de la revisión que proceda y hacerlo efectivo en la forma prevista en el citado artículo; no se considera, pues, correcta, la obligación de que la contratista





sea quien proponga y calcule la revisión de precios. Se recomienda, por tanto, que no se incluya la consideración indicada por el Ayuntamiento en el futuro pliego del contrato.

En conclusión, y sin perjuicio de lo indicado en el párrafo anterior, la fórmula de revisión de precios propuesta refleja cada componente de coste ponderado en función del peso establecido en la estructura de costes de la actividad, revisándose únicamente los indispensables y significativos con arreglo a índices públicos desagregados, que no pueden ser modificados unilateralmente por el operador económico, tal y como establece el artículo 7 del RD 55/2017.

6) La consideración de parámetros que incentiven la eficiencia de la empresa contratista.

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

Para ello, el RD 55/2017 dispone, en el apartado 8 del artículo 7, que *“Las fórmulas de revisión podrán incluir mecanismos que incentiven el comportamiento eficiente, 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 de coste susceptible de revisión, que puede ser concretado como un porcentaje máximo a aplicar sobre la variación de éste.*
- c) Un límite a la variación del valor monetario objeto de revisión periódica. Tal límite podrá definirse bien como un valor monetario o índice en términos absolutos o bien como una tasa de crecimiento máxima.”*

Por otro lado, el artículo 9.4. de la citada norma establece lo siguiente: *“Para que pueda producirse la revisión periódica y predeterminada, los pliegos deberán especificar, al menos: (...)*
c) El mecanismo de incentivo de eficiencia, en su caso, contemplado en el artículo 7 de este Real Decreto”.

El Ayuntamiento de Talavera de la Reina entiende que en ambos preceptos, mediante la forma verbal “podrán incluir” y la expresión “en su caso”, se determina “posibilidad”, y no expresa de forma imperativa el acto de incluir incentivos de eficiencia con formas verbales como “deberán, serán o procederán” utilizadas en la misma norma; por tanto es entendible a nivel gramático que la inclusión de mecanismos que incentiven el comportamiento eficiente no tiene carácter obligatorio, sino que se establece como una posibilidad para lograr dicho comportamiento eficiente.





En consideración a esta interpretación, el Ayuntamiento de Talavera de la Reina no estima necesario establecer mecanismos de eficiencia en la fórmula de revisión que regirá la futura licitación para el contrato del servicio para la limpieza viaria en el municipio.

III. CONCLUSIONES

A la vista de lo anteriormente expuesto, con base en la documentación aportada por el Ayuntamiento de Talavera de la Reina, y teniendo en cuenta las consideraciones recogidas en el presente informe, se informa favorablemente la propuesta de estructura de costes analizada por esta Oficina, considerándose que los parámetros para la revisión de precios, la estructura de costes y la fórmula de revisión examinados, se consideran adecuados y coherentes con los principios que rigen la revisión de precios en la normativa vigente, dado que los tres componentes de costes revisables propuestos son, además de directos y significativos, indispensables para la ejecución del contrato, y los índices de revisión elegidos para revisarlos, tienen un nivel aceptable de desagregación para reflejar una evolución real de los costes de este contrato.

Asimismo, examinada la propuesta remitida por el Ayuntamiento, y de cara a la tramitación del expediente contractual, se indican las siguientes **recomendaciones**:

- Deberá figurar en el PCAP definitivo que la revisión de precios procederá únicamente transcurrido un año desde la formalización del contrato (de conformidad con lo dispuesto en el artículo 103.5 de la LCSP y 9.2 del RD 55/2017) y una vez ejecutado, en todo caso, el 20 % del mismo. Además, deberá incluirse en dicho pliego que dicha revisión de precios puede operar, tanto al alza, como a la baja (según establece el principio de referenciación a costes).
- Los pliegos definitivos deberán especificar la correspondiente fórmula de revisión de precios que se prevé utilizar, para dar cumplimiento a la exigencia derivada de los artículos 103.4 de la LCSP, y 9.2.b) del RD 55/2017.
- Deberá figurar en el PCAP definitivo la limitación establecida en el artículo 5 del RD 55/2017, referente al incremento transferible de los costes de mano de obra, el cual no puede ser superior al incremento experimentado por la retribución del personal al servicio del sector público, de acuerdo con las leyes de presupuestos generales del Estado.
- Deberá hacerse constar expresamente en los pliegos del contrato que la revisión de precios no podrá tener lugar una vez transcurrido el período de recuperación de la inversión, de conformidad con el artículo 9 apartado 5 del RD 55/2017.





- Se deberán rehacer los cálculos del cuadro definitivo de flujos de caja, con base en la tasa de descuento actualizada (según se ha indicado en la verificación del extremo I de este informe).
- Se deberán corregir, en el apartado “Presupuesto Base de Licitación” del cuadro de características del contrato del PCAP, las cuantías asignadas a cada tipo de coste, tomando como base las ponderaciones incluidas en la estructura de costes definitiva propuesta para el servicio (según se ha indicado en la verificación del punto 4 del extremo II de este informe).
- Los pliegos definitivos deberán especificar, en virtud de lo preceptuado en el artículo 9.4 del RD 55/2017, al menos:
 - a) 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.
 - b) Los precios individuales o índices de precios específicos asociados a cada componente de coste susceptible de revisión.
 - c) El mecanismo de incentivo de eficiencia, en su caso, contemplado en el artículo 7, de este real decreto.
- Deberá justificarse en el expediente de contratación, de conformidad con el artículo 29.4 de la LCSP, lo siguiente:
 - a) Que las inversiones directamente relacionadas con el contrato 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.
- No deberá incluirse en el futuro pliego del contrato, por las razones expuestas en el análisis del extremo 5 de este informe, la consideración indicada por el Ayuntamiento que establece que *“El contratista presentará el estudio justificativo de la propuesta de revisión de precios ordinaria, anualmente, tres meses antes del comienzo del ejercicio en que deban ser aplicadas, utilizando para ello los últimos índices publicados en el momento de la presentación del expediente.”*
- Adicionalmente, y en virtud de lo preceptuado en el artículo 4.4 del RD 55/2017, se recuerda 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 de aplicación, pliegos o contratos relativos a la actividad contratada.





Por último, se recuerda al órgano de contratación la obligación de comunicar, tanto a la Junta Central de Contratación de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, como al Comité Superior de Precios de Contratos del Estado, a efectos informativos, la estructura de costes que incluya el pliego definitivo de la licitación correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.7 del RD 55/2017.



Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): 6677784B725539F9D45566