



**INFORME DE NECESIDAD E IDONEIDAD DEL CONTRATO DE CONCESIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO DE CONTENERIZACIÓN, RECOGIDA Y TRANSPORTE DE RESIDUOS
EN LA CIUDAD DE MADRID**

Necesidad del contrato

De acuerdo con la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), los municipios, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, pueden promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. En todo caso, de acuerdo con el artículo 25.2 LBRL, deben obligadamente ejercer competencias en las materias específicamente establecidas en el mismo, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. Entre estas materias, en el apartado I), se incluyen “la recogida y tratamiento de residuos”.

Las Administraciones Públicas pueden gestionar los servicios que son de su competencia de forma directa o indirecta, es decir, a través de sus propios órganos o entidades, con o sin personalidad jurídica, o por mediación de otras entidades que no tengan el concepto de públicas, opción esta última, por la que se ha optado para la gestión de este servicio. El objeto del presente procedimiento abierto es la contratación del servicio público cuya prestación es propia por el Ayuntamiento de Madrid a tenor de las competencias anteriormente referidas.

Justificación de la necesidad

El Ayuntamiento de Madrid ostenta competencias en las materias de recogida y tratamiento de residuos, por determinación de la LBRL, en los términos establecidos en la Ley 07/2022 de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular, así como en la Ley 5/2003 de Residuos de la Comunidad de Madrid.

Por aplicación de las mencionadas disposiciones, corresponde al Ayuntamiento de Madrid la gestión de los residuos domiciliarios y comerciales generados en el ámbito de su término municipal en todas sus fases: recogida, transporte y tratamiento.

Igualmente, la gestión del servicio de recogida separada de residuos urbanos a los ciudadanos viene establecida por la normativa vigente en materia de residuos (Ley 11/97 de Envases y Residuos de Envases, Ley 07/2022 de Residuos y suelos contaminados para una economía circular, II Plan Nacional Integrado de Residuos (2008-2015), y Ley 5/2003 de Residuos de la Comunidad de Madrid).

Toda esta normativa está reflejada en la vigente Ordenanza de Limpieza de Espacios Públicos y Gestión de Residuos del Ayuntamiento de Madrid. En la misma se señalan las condiciones en que los ciudadanos deben separar y presentar sus residuos a los servicios municipales.

Para dar cumplimiento a esas exigencias legales y atender a un servicio de obligada prestación en todos los municipios, a tenor del artículo 26.1.a) de la LBRL, y de absoluta prioridad para un

Información de Firmantes del Documento



MADRID

JOSE RODRIGUEZ FUERTES - JEFE DE DEPARTAMENTO
LYDIA NAVARRO VELASCO - SUBDIRECTORA GENERAL DE RECOGIDA DE RESIDUOS
VICTOR MANUEL SARABIA HERRERO - DIRECTOR GENERAL
URL de Verificación: https://intranet.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Fecha Firma: 11/05/2022 08:33:03
Fecha Firma: 11/05/2022 08:33:33
Fecha Firma: 11/05/2022 08:45:14
CSV : 15IGO247GTFKASD



15IGO247GTFKASD



núcleo urbano de las características del de Madrid, resulta indispensable disponer de un sistema de gestión de residuos (comprensivo de las fases de pre-recogida o contenerización previa de los residuos, recogida y transporte de los mismos a centros de tratamiento) que resulte eficaz y responda de manera adecuada a la demanda ciudadana.

Al no disponerse, por parte del Ayuntamiento de Madrid, de medios humanos y materiales adecuados y suficientes para atender a esta gestión integral de los residuos domiciliarios y comerciales, se hace necesaria la contratación de la misma, con el fin de garantizar su prestación y ofrecer a los ciudadanos las prestaciones acordes a las necesidades actuales.

Actualmente, la gestión de la recogida de residuos en la ciudad de Madrid se desarrolla mediante la combinación de un criterio territorial (tres lotes geográficos que abarcan todo el término municipal) con un criterio funcional (contenerización, recogida y transporte). El replanteamiento del modelo, en beneficio de la competitividad y de la accesibilidad de un mayor número de empresas, exige separar las estas distintas fases del servicio en dos ámbitos: el correspondiente a contenerización de los residuos, y el correspondiente a su recogida y transporte.

La ciudad de Madrid está conformada por 21 distritos, con una población superior a los 3,2 millones de habitantes, y con una generación de residuos anual superior a 1,1 millones de toneladas. Para poder gestionar correctamente estos residuos, dispone de un parque de contenedores que se sitúa actualmente en torno a las 378.000 unidades, repartidas por todo su ámbito geográfico, los cuales deben contar con la adecuada limpieza, mantenimiento y reposición, ser periódicamente vaciados y transportados los residuos hasta los centros de tratamiento adecuados.

Estas cifras determinan la importancia que tiene este servicio básico para la ciudad: esencial para la calidad de vida de los ciudadanos y de la máxima importancia para la adecuada gestión medioambiental de Madrid.

Por otro lado, con el objetivo de incrementar paulatinamente los porcentajes de recogida separada de residuos municipales, y lograr los objetivos establecidos en el artículo 26.1 de la Ley 07/2022 de residuos y suelos contaminados para una economía circular, ya se ha concluido la implantación de la recogida selectiva de materia orgánica o biorresiduo en toda la ciudad, lo que completa el sistema de recogida selectiva de residuos en toda la ciudad (junto con las fracciones envases, papel-cartón, vidrio, pilas usadas, ropa usada, y otras fracciones específicas que cuantitativamente son menores), y en los próximos años deberán adaptarse los servicios para lograr esos objetivos de forma paulatina, siendo esta una de las premisas básicas tenidas en cuenta en la redacción de los pliegos que regirán la concesión.

En el nuevo contrato, se propone segregar de los actuales lotes territoriales el servicio de contenerización, por lo que se pasaría a tener un contrato de cuatro lotes, al mantenerse tres correspondientes a recogida y transporte, y uno nuevo correspondiente a la fase de contenerización, lo que permite asignar la importancia que va a tener esta primera fase de la gestión de los residuos, al plantearse sustanciales cambios en los modelos de contenedores de la ciudad en los próximos años.

Información de Firmantes del Documento

JOSE RODRIGUEZ FUERTES - JEFE DE DEPARTAMENTO
LYDIA NAVARRO VELASCO - SUBDIRECTORA GENERAL DE RECOGIDA DE RESIDUOS
VICTOR MANUEL SARABIA HERRERO - DIRECTOR GENERAL
URL de Verificación: https://intranet.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Fecha Firma: 11/05/2022 08:33:03
Fecha Firma: 11/05/2022 08:33:33
Fecha Firma: 11/05/2022 08:45:14
CSV : 15IGO247GTFGKASD





Las prestaciones que comprende el presente contrato no estarán incluidas, durante la vigencia del mismo, en el objeto de otros contratos municipales. Igualmente, tales prestaciones no interfieren en las propias de otros contratos municipales, incluyendo aquellos que representen ingresos para la corporación.

Duración del contrato

La duración del contrato se establece en 6 años improrrogables, estando previsto su inicio el 1 de noviembre de 2022.

El artículo 29.6 de la Ley de Contratos del Sector Público establece que, si la concesión sobrepasara el plazo de cinco años, la duración máxima de la misma no podrá exceder del tiempo que se calcule razonable para que el concesionario recupere las inversiones realizadas para la explotación, junto con un rendimiento sobre el capital invertido, teniendo en cuenta las inversiones necesarias para alcanzar los objetivos contractuales específicos.

En el caso de esta contratación, es preciso un plazo de 6 años para garantizar una rentabilidad adecuada, teniendo en cuenta que en el caso de los lotes de recogida las inversiones más fuertes se realizan en los años primero, tercero y quinto, aunque también de menor entidad en otros años, incluyendo el sexto. En el caso del lote 4, se prevén inversiones todos los años, y especialmente fuertes en los años primero, segundo, tercero y cuarto, lo que obliga a aumentar el plazo del contrato a 6 años para hacerlos viables.

Además, establecer un plazo menor, en el caso de los lotes de recogida, supondría dejar sin efectuar las inversiones previstas en la sexta anualidad, y, por tanto, con maquinaria pendiente de renovación de cara al siguiente contrato, lo que, de demorarse la puesta en marcha del mismo, plantearía problemas de operatividad, al tener que emplearse unidades obsoletas y en dudosas condiciones de funcionamiento.

En el lote de contenerización, cuyas inversiones son proporcionalmente superiores, la reducción del plazo implica una reducción de la rentabilidad por debajo del umbral que se considera razonable para este tipo de contratos, y, por tanto, su inviabilidad.

Hay que tener en cuenta, además, el efecto que supone la fuerte variación y heterogeneidad de los datos en los últimos años en lo relativo a generación de residuos municipales, caracterizado por el incremento de residuos desde la salida de la crisis de 2008, y el abrupto impacto de descenso de generación originado por la pandemia COVID-19 y las sucesivas olas, que dificultan la definición del escenario de evolución en los próximos años, existiendo una incertidumbre que permanecerá a medio plazo. Por ello, la inestabilidad e incertidumbre señalados aconsejan ampliar el plazo ligeramente sobre el establecido de 5 años, con el fin de garantizar los retornos y evitar futuros reequilibrios del contrato, con forzadas ampliaciones de vigencia.

La duración del contrato propuesta permite una reducción de los costes de amortización de inversiones, y por ende del contrato, mejorando el encaje presupuestario del mismo en los próximos años.

Información de Firmantes del Documento



Máxima concurrencia

Los pliegos de condiciones que han de regir el procedimiento están redactados en el sentido de facilitar la máxima concurrencia de ofertas, evitando, en todo momento particularizar aspectos técnicos, salvo los estrictamente necesarios, que impidan o limiten la concurrencia de participantes en el procedimiento abierto.

Para facilitar la concurrencia el presente contrato se divide en cuatro lotes, habiéndose incrementado en un lote más el mismo respecto al contrato que se presta en la actualidad, por lo que se eleva la posibilidad de participación de entidades privadas.

El Ayuntamiento pondrá a disposición de los concesionarios medios materiales suficientes (maquinaria) para la puesta en marcha de la actividad en la fecha mencionada, lo que también facilita la accesibilidad de las entidades privadas a la concesión, sin necesidad de disponer de grandes inversiones iniciales.

No obstante, para el lote nº 4 sí se requiere como solvencia la disponibilidad de maquinaria y equipos necesarios para la fabricación de recipientes para el depósito de residuos, tal y como se establece más detalladamente en la memoria justificativa de aspectos requeridos en el artículo 116 de la LCSP que obra en este expediente.

En el ámbito de las instalaciones fijas necesarias para la prestación de los servicios, en los lotes en que se precisa de instalaciones aportadas por los concesionarios, al carecer el Ayuntamiento de Madrid de elementos de éste tipo que pueden ser cedidos en el marco de la concesión, o las mismas ser insuficientes (el caso de los lotes nº 1, 3 y 4), los licitadores pueden aportar las mismas en una amplia zona geográfica (en un radio de 14 km desde el centro de la ciudad), por lo que se facilita de forma notable la concurrencia de licitadores, ya que incluso se da la posibilidad de que se encuentren fuera del término municipal de Madrid.

Para el caso de las instalaciones necesarias de suministro de combustible para los vehículos (Gas Natural Comprimido), en el caso de los lotes en que el Ayuntamiento de Madrid no cede las mismas (lotes nº 3 y 4), y por lo tanto deben ser facilitadas por los concesionarios, se da la posibilidad para el caso del lote nº 3 de disponer de un periodo transitorio de 6 meses para disponer de las mismas en sus instalaciones (con la condición de disponer de sistemas alternativos propios o ajenos en ese periodo que garanticen el suministro a la flota de vehículos que han de prestar el servicio), y para el lote nº 4 de poder repostar en instalaciones ajenas durante todo el periodo concesional (dado que se trata de un lote con una menor flota de vehículos necesaria y los mismos de menor tamaño, respecto a los otros tres lotes).

Con todo ello se logra solventar la problemática en la concurrencia de ofertas que pudiera representar el suministro de combustible a la flota de vehículos.

Por otro lado, y en el ámbito de la contenerización de residuos, que afecta al lote nº 4 del presente procedimiento, se pretende desarrollar e implantar una nueva familia de contenedores de gran capacidad en la ciudad, por lo que se requiere la propuesta a los licitadores de nuevos modelos específicos para la ciudad. Con el fin de no limitar la concurrencia de ofertas se permite el desarrollo de estas nuevas unidades a partir de modelo existentes ya en el mercado, con

Información de Firmantes del Documento



JOSE RODRIGUEZ FUERTES - JEFE DE DEPARTAMENTO
LYDIA NAVARRO VELASCO - SUBDIRECTORA GENERAL DE RECOGIDA DE RESIDUOS
VICTOR MANUEL SARABIA HERRERO - DIRECTOR GENERAL
URL de Verificación: https://intranet.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Fecha Firma: 11/05/2022 08:33:03
Fecha Firma: 11/05/2022 08:33:33
Fecha Firma: 11/05/2022 08:45:14
CSV : 15IGO247GTFGKASD





modificaciones parciales, sobre todo por los reducidos plazos que se plantean para su puesta en uso.

También se ha dado especial importancia a la altura de los recipientes para el depósito de residuos instalados en la vía pública, en el sentido de reducir la misma en la medida de las posibilidades y primando una menor altura total. Con el fin de que ello no suponga una limitación a la concurrencia de ofertas, tal y como se ha mencionado en el anterior párrafo, se permite el desarrollo de los nuevos recipientes a partir de modelos ya existentes y comercializados, por lo que a partir de estos modelos de mercado se pueden obtener nuevos diseños en los que permitan una considerable reducción de alturas, estando ello al alcance de los fabricantes de este tipo de elementos.

Respecto a la limitación de lotes a los que pueden presentarse los licitadores (un máximo de dos), y a la limitación de lotes a los que se puede adjudicar a un mismo licitador (dos), también se corresponde con una mayor accesibilidad de los licitadores al contrato, abriendo así el abanico de empresas que resultarán adjudicatarias de la concesión.

En la adjudicación se ha limitado a que cada licitador sólo pueda resultar adjudicatario de dos lotes, de tal forma que una única empresa pueda hacerse con un máximo del 67 % del servicio de recogida y transporte (en caso de resultar adjudicatario de dos lotes), o con el 33 % de la recogida y transporte y el 100 % de la contenerización (en caso de ser adjudicatario de un lote de recogida y el lote de contenerización), para evitar así una situación tendente al monopolio, que es indeseable para el Ayuntamiento de Madrid, de cara a la propia gestión del servicio, a las negociaciones con la parte social de los convenios y acuerdos, etc.

Ello indudablemente también repercute en un mayor atractivo en la licitación para las entidades que pudieran plantearse concurrir al mismo, disponiendo así de más posibilidades de resultar adjudicatarias.

En consonancia con lo anterior, se ha limitado la posibilidad de presentarse a los licitadores a más de dos lotes, de los cuatro que conforman el contrato, también para que las ofertas presentadas tengan un mínimo de calidad técnica, y no prevalezca la cantidad de ofertas presentadas sobre su calidad, si no que tengan un contenido adecuado y contemple todos los aspectos requeridos en el PPTP, así como que aporten las conclusiones acertadas y avaladas por estudios serios, en el ámbito de las mejoras a puntuar en las baremaciones del PCAP. Las entidades licitadoras disponen de gabinetes de estudio y preparación de ofertas dimensionadas para un régimen de trabajo regular y normal, pero indudablemente este contrato excede en mucho a lo que sería un nivel de trabajo ordinario.

También ello repercute en una mayor perspectiva en la licitación para los aspirantes, al disponer de mayor posibilidad de estudio de los lotes que pudieran interesarles realmente.

Clasificación jurídica del contrato

La calificación adecuada del contrato es la de Concesión de Servicio Público debido a la concurrencia de los siguientes factores:

Información de Firmantes del Documento





1. El objeto del contrato es la prestación de un servicio público de recogida de residuos, servicio esencial de competencia municipal, definido en el artículo 26 de la LBRL y que cuenta con un régimen jurídico propio definido en el Anexo I del PCAP.
2. Existe transferencia del riesgo operacional de la explotación al concesionario. La característica principal de una concesión consiste en la transferencia al concesionario de un riesgo operacional de carácter económico. Este riesgo constituye un factor que escapa al control de las partes por cuanto «no está garantizado que, en condiciones normales de funcionamiento el concesionario vaya a recuperar las inversiones realizadas ni a cubrir los costes que haya contraído para explotar las obras o los servicios que sean objeto de la concesión» (artículo 5.1 de la Directiva 2014/23/UE). En este contrato, la transferencia de riesgo se da por los siguientes motivos:
 - A- Asunción de la gestión como propia. El objeto del contrato está constituido por dos servicios complementarios (contenerización; y recogida y transporte), teniendo los concesionarios la potestad de organización y planificación del servicio al constituir una unidad funcional susceptible de ser explotada, donde el concesionario diseña y organiza los medios conforme a su concepción de empresa.
Los concesionarios se deben hacer cargo de la gestión y organización del servicio, asumiendo las posibles desviaciones que se produzcan respecto de las hipótesis empleadas en el cálculo de su oferta. La eficiente organización del servicio es fundamental para la obtención de beneficios o pérdidas de la concesión, asumiendo la responsabilidad sobre los aspectos técnicos, financieros y de gestión.
 - B- Exigencia de inversiones. Los concesionarios deben realizar inversiones en instalaciones, camiones recolectores y en suministro de contenedores. Estas inversiones representan un porcentaje importante de los costes totales, que la Administración no abona directamente, sino que el concesionario se resarce de las mismas y de su financiación mediante la retribución de la explotación, lo que implica una clara asunción de riesgo por su parte.
 - C- Incertidumbre de los nuevos servicios. El contrato introduce la implantación de nuevos modelos de contenedores para residuos en gran parte de la ciudad, así como unas modificaciones de frecuencias de recogida, lo que conlleva la lógica incertidumbre de funcionamiento, ya que su eficacia está ligada a la respuesta ciudadana en cada momento y al funcionamiento de los sistemas.
 - D- Retribución dependiente de la intensidad de uso. La contraprestación del contrato es variable para los cuatro lotes (se paga un precio por tonelada recogida y entregada a centro de tratamiento) y está sujeta a cuestiones ajenas a la voluntad del concesionario ya que depende del nivel de uso de

Información de Firmantes del Documento



MADRID

JOSE RODRIGUEZ FUERTES - JEFE DE DEPARTAMENTO
LYDIA NAVARRO VELASCO - SUBDIRECTORA GENERAL DE RECOGIDA DE RESIDUOS
VICTOR MANUEL SARABIA HERRERO - DIRECTOR GENERAL
URL de Verificación: https://intranet.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Fecha Firma: 11/05/2022 08:33:03
Fecha Firma: 11/05/2022 08:33:33
Fecha Firma: 11/05/2022 08:45:14
CSV : 15IGO247GTFKASD





los ciudadanos, lo que supone un claro riesgo de exposición a las incertidumbres del mercado, así como a la aparición de desajustes entre la oferta y la demanda del servicio, lo que puede conllevar que los ingresos no cubran los gastos de explotación.

Es un dato conocido y objetivo que se producen importantes oscilaciones interanuales de las cantidades generadas en los últimos años. Desde el año 2008 se producen oscilaciones en la generación de los residuos en la ciudad de Madrid, acumulándose en el periodo 2008 a 2013 una variación total que se sitúa en torno al -27 %, con años en que el descenso se sitúa en un -6,44 % (año 2009, respecto al año 2008). Sin ir más lejos la pandemia generada por la COVID-19 ha provocado un importante descenso en la generación de residuos en la ciudad, habiéndose superado en algunas zonas el 25 % de descenso.

Las retribuciones a los concesionarios dependen del número de toneladas totales recogidas, para cada uno de los años de vigencia del contrato.

Dichas cantidades están ligadas a factores externos como son: la situación económica nacional, que influye de forma decisiva en las cantidades de residuos generados en cada momento; los hábitos de consumo, que pueden girar hacia modelos de mayor prevención en la generación de residuos; la actividad de gestores de residuos privados alternativos que pueden hacerse cargo de la recogida y transporte de los residuos generados en comercios, industrias, servicios, etc. en detrimento de las toneladas previstas inicialmente; la actividad de agentes no autorizados que recogen residuos del ámbito municipal (robos en contenedores de papel, por ejemplo); la mayor o menor generación de residuos en eventos y celebraciones; etc. Estos factores pueden tener grandes oscilaciones en un periodo de seis años, como de hecho ha ocurrido ya con anterioridad, introduciendo un importante riesgo operacional para el concesionario.

Por otro lado, la distribución de las toneladas en las diversas fracciones de residuos influye de forma decisiva en los costes de todos los concesionarios, debiendo éstos adecuar los medios específicos de recogida y transporte para cada una de ellas en cada momento, para poder dar respuesta a la demanda del servicio.

Por lo tanto, debe también considerarse como factor de incertidumbre la evolución de las cantidades a recoger en cada una de las fracciones de residuos de forma separada, y el traslado que pudiera producirse de una fracción a otra, principalmente ocasionado por la colaboración ciudadana en la separación en origen.

El contratista asume por lo tanto el riesgo de demanda que puede suponer que los ingresos no cubran íntegramente los gastos de explotación.

De igual manera que para el servicio de recogida y transporte, la contenerización está sujeta a cuestiones ajenas a la voluntad del concesionario ya que depende del nivel de uso de los ciudadanos, lo que supone un claro riesgo de exposición a las incertidumbres del mercado, así como a la aparición de desajustes entre la oferta y la demanda del servicio, lo que puede conllevar que los ingresos no cubran los gastos de explotación. Es un dato conocido y objetivo que se producen importantes oscilaciones

Información de Firmantes del Documento



MADRID

JOSE RODRIGUEZ FUERTES - JEFE DE DEPARTAMENTO
LYDIA NAVARRO VELASCO - SUBDIRECTORA GENERAL DE RECOGIDA DE RESIDUOS
VICTOR MANUEL SARABIA HERRERO - DIRECTOR GENERAL
URL de Verificación: https://intranet.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Fecha Firma: 11/05/2022 08:33:03
Fecha Firma: 11/05/2022 08:33:33
Fecha Firma: 11/05/2022 08:45:14
CSV : 15IGO247GTFKASD





interanuales de las cantidades generadas en los últimos años, para los cuales es necesario adaptar continuamente el parque instalado de contenedores a esa demanda de producción.

La situación económica nacional, que influye de forma decisiva en las cantidades de residuos generados en cada momento y condiciona el parque de contenedores instalado; los hábitos de consumo, que pueden girar hacia modelos de mayor prevención en la generación de residuos; la actividad de gestores de residuos privados alternativos que pueden dejar de hacerse cargo de la contenerización de los residuos generados en comercios, industrias, servicios, etc.; las incidencias de averías ocasionadas en los recipientes (por su uso, por vandalismo, etc.); entre otros, son factores que pueden tener grandes oscilaciones en un periodo de seis años, como de hecho ha ocurrido ya con anterioridad, introduciendo un importante riesgo operacional para el concesionario.

La distribución de las toneladas en las diversas fracciones de residuos influye de forma decisiva en los costes del concesionario del sistema de contenerización, debiendo el concesionario adecuar los medios de contenerización para cada una de ellas en cada momento y así para poder dar respuesta a la demanda del servicio. Es previsible, y se van a adoptar medidas para ello en el marco del actual contrato, que se produzca una variación de los flujos de las distintas fracciones de residuos generados en la ciudad, en el sentido de desplazarse importantes cantidades de ellos desde la actual fracción "resto no reciclable" hacia las fracciones selectivas (papel-cartón, envases, biorresiduo, vidrio...), ya que ese es el espíritu con que se han redactado los pliegos. Ello provocará la necesidad de adecuar el sistema de contenerización para que pueda responder a las nuevas demandas progresivas de recogida selectiva, debiendo asumir el concesionario todos los costes que esas modificaciones requieran.

En el ámbito del lote nº 4 también se prevé efectuar una serie de importantes cambios en determinados sistemas de contenerización en la ciudad, asumiendo el concesionario el riesgo que supone el correcto funcionamiento de los mismos, ya que en caso de no ser adecuado para el servicio de recogida o la ciudadanía, debe asumir los costes que se pudieran derivar hasta su correcto funcionamiento.

Otro factor de riesgo a tener en cuenta en el lote nº 4 es la vandalización de los sistemas de contenerización, los cuales se ven seriamente perjudicados por la acción de terceras personas.

Una gran parte del parque de recipientes se encuentra instalado de forma permanente en la vía pública, y ello hace que el impacto sobre el mismo de determinadas personas que actúan fuera de la ley sea importante (contenedores quemados, roturas que imposibilitan el uso total o parcial de los recipientes, etc). Estas acciones sufren también importantes variaciones, dependiendo de varias circunstancias como es la conflictividad social, la aparición de grupos o bandas que actúan en vía pública, manifestaciones que degeneran en acciones violentas, etc.

Información de Firmantes del Documento



MADRID

JOSE RODRIGUEZ FUERTES - JEFE DE DEPARTAMENTO
LYDIA NAVARRO VELASCO - SUBDIRECTORA GENERAL DE RECOGIDA DE RESIDUOS
VICTOR MANUEL SARABIA HERRERO - DIRECTOR GENERAL
URL de Verificación: https://intranet.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Fecha Firma: 11/05/2022 08:33:03
Fecha Firma: 11/05/2022 08:33:33
Fecha Firma: 11/05/2022 08:45:14
CSV : 15IGO247GTFGKASD





También los recipientes de menor capacidad (de dos ruedas) que se albergan en los centros generadores (comunidades de vecinos o establecimientos) deben permanecer en la vía pública durante los horarios de recogida (muchos de ellos durante toda la noche), lo que también incide en su vandalización, así como en la desaparición o robo de numerosas unidades, de forma muy fluctuante a los largo del tiempo.

Además de lo anterior, el concesionario del lote nº 4 está sujeto al dimensionamiento de los servicios de recogida y transporte de los concesionarios de los lotes nº 1, 2 y 3, a efectos de los dimensionamientos de sus servicios de lavado y saneamiento de los recipientes (que es una parte importante del contrato, por medios necesarios y coste inherente), en el sentido de variar la organización de estos servicios de forma pareja a como lo hagan los servicios de recogida y transporte (que a su vez lo hacen de forma continua en base a las cantidades de residuos generados, y los flujos de residuos que se desplacen entre las distintas fracciones), ya que aquellos se encuentran supeditados a estos tanto en número de itinerarios para cada fracción, como en turnos, horarios y cantidad de recipientes en cada recorrido. Los servicios de lavado y saneamiento se efectúan inmediatamente después del vaciado de los recipientes, con el objeto de encontrarlos vacíos para poder efectuar correctamente esos servicios, por ello se encuentran completamente supeditados al servicio de recogida.

- E- Riesgo a enfrentarse a la competencia de otros operadores. Como se ha mencionado, y en base a la legislación vigente en materia de residuos (Ley 22 / 2011 de residuos y suelos contaminados), la prestación de los servicios objeto de este contrato no tienen consideración de exclusivos para el concesionario, en lo relativo a residuos comerciales, o a los procedentes de industrias asimilables a domésticos, en caso de que los productores de residuos optasen por la recogida a través de gestores autorizados. Tampoco tendrán carácter de exclusivos, en el presente procedimiento, los residuos que, a través de convenio o contratos firmados, entre en Ayuntamiento de Madrid u otras entidades se gestionen en todas o en parte de sus fases, fuera del presente contrato. Por tanto, no existe ningún compromiso por parte del Ayuntamiento de Madrid para que el concesionario disponga de los residuos generados por los comercios e industrias en el término municipal, pudiendo ser, en cualquier momento, gestionados por un gestor privado que concurrirá en la prestación con el concesionario del Ayuntamiento.
- F- Responsabilidad patrimonial. Los concesionarios asumen el riesgo de la responsabilidad patrimonial que proceda por daños y perjuicios derivados de la prestación del servicio o del estado de los elementos urbanos que está obligado a conservar y mantener.

Información de Firmantes del Documento



MADRID

JOSE RODRIGUEZ FUERTES - JEFE DE DEPARTAMENTO
LYDIA NAVARRO VELASCO - SUBDIRECTORA GENERAL DE RECOGIDA DE RESIDUOS
VICTOR MANUEL SARABIA HERRERO - DIRECTOR GENERAL
URL de Verificación: https://intranet.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Fecha Firma: 11/05/2022 08:33:03
Fecha Firma: 11/05/2022 08:33:33
Fecha Firma: 11/05/2022 08:45:14
CSV : 15IGO247GTFGKASD





Por tanto, el riesgo operacional que asumen los concesionarios va más allá del riesgo y ventura propios de cualquier contrato, ya que, una perfecta organización y un cumplimiento estricto de los pliegos por su parte, no le garantizan que, en condiciones normales de funcionamiento, vaya a recuperar las inversiones realizadas ni cubrir los costes en que ha incurrido para explotar el servicio. La parte de los riesgos transferidos al concesionario supone una exposición real a las incertidumbres del mercado que implica que cualquier pérdida potencial estimada en que incurra el concesionario no es meramente nominal o desdeñable.

La duración del contrato, de 6 años, es más que suficiente, según la experiencia de la pasada década, para que se produzca una fuerte variación en la generación de residuos en la ciudad, lo que supone un riesgo en cuanto a su contraprestación. Además, la introducción de nuevos elementos y variación de servicios, supone una incertidumbre adicional en el contrato.

En el análisis de rentabilidad de la concesión se observa que muchos costes son fijos (como las inversiones) o cuasi-fijos como los costes de personal, que no pueden disminuirse libremente al estar obligados los concesionarios a mantener la plantilla subrogada. Esto hace que en un análisis de sensibilidad de la rentabilidad de la concesión, en función de los ingresos, el riesgo de explotación es muy alto por ser muy rígida la adaptación de costes a la demanda.

De todo lo anterior se desprende que, aún en un posible escenario de descenso de las cantidades de residuos a recoger en el ámbito del contrato, los concesionarios estarían obligados a mantener una serie de medios que se han considerado como mínimos en base al escenario de cálculo, lo que entraña un evidente riesgo para el concesionario al tener que disponer de una serie de medios que pudieran no serle necesarios en su totalidad.

A ello debe sumarse que el comportamiento de la ciudad en esa evolución hacia una mayor recogida selectiva no será igual ni homogénea en toda ella, por lo que existirán dentro de la ciudad distintos escenarios de desplazamiento de toneladas entre las fracciones, ligado a otros factores, como los urbanísticos, que obligarán al concesionario a ajustar su medios y dotaciones a cada uno de ellos en cada momento del periodo concesional, lo que añade una nueva incertidumbre en el contrato.

La gestión y organización del servicio de contenerización, recogida y transporte de residuos domésticos y comerciales de competencia municipal, tanto desde un punto de vista técnico, económico, como de gestión, compete al concesionario. Según lo establecido en el PPTP se otorga al licitador libertad para diseñar un servicio (dentro de las lógicas directrices que determina el propio pliego) de cara a una optimización de medios, en el sentido de obtener el máximo rendimiento y eficacia de los equipos.

Puede concluirse, de acuerdo con lo dicho, que estamos ante un contrato de Concesión de Servicio Público al transmitirse una parte muy significativa del riesgo operacional en la explotación del servicio y tener el concesionario una amplísima capacidad de organización del mismo.

El pago por tonelada recogida y transportada es la fórmula idónea de retribución para este contrato, pero presenta el problema de generar una incertidumbre y un riesgo muy elevado tanto para el Ayuntamiento como para los concesionarios en estos momentos de crisis. Por ello,

Información de Firmantes del Documento

JOSE RODRIGUEZ FUERTES - JEFE DE DEPARTAMENTO
LYDIA NAVARRO VELASCO - SUBDIRECTORA GENERAL DE RECOGIDA DE RESIDUOS
VICTOR MANUEL SARABIA HERRERO - DIRECTOR GENERAL
URL de Verificación: https://intranet.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Fecha Firma: 11/05/2022 08:33:03
Fecha Firma: 11/05/2022 08:33:33
Fecha Firma: 11/05/2022 08:45:14
CSV : 15IGO247GTFGKASD





se ha considerado limitar parcialmente el riesgo estableciendo una horquilla de +/-5%, que representa unos límites inferiores y superiores anuales sobre los que se facturará correspondientes a las toneladas de "recogida general".

En cualquier anualidad del contrato, no se abonarán las toneladas recogidas que excedan los valores indicados en las tablas recogidas en el apartado 7 del Anexo I del PCAP, garantizándose el mínimo de ingreso que representa la fila de mínimo anual de la horquilla si no se alcanzase ese mínimo en la anualidad.

No serán procedentes, por tanto, solicitudes de reequilibrio presupuestario del contrato basándose en tonelaje, al quedar delimitadas la horquilla en las que se ajustarán los ingresos de las concesionarias para la recogida general.

En todo caso, esta limitación del riesgo es relativa y no supone que el contrato se reconfigure como un contrato de servicios, en lugar de concesión de servicios. Ello es debido a que, en este tipo de contratos, un intervalo de +/-5% en el precio de recogida general supone una oscilación de más de 25 millones de euros anuales, entre los cuatro lotes, por lo que la asunción de riesgo por parte del concesionario se mantiene plenamente vigente. Además, hay que considerar que la calificación del contrato como concesión de servicios depende de otros varios factores independientes de este umbral de limitación de tonelaje.

La superación de estos umbrales, en todo caso, sería una situación relativamente extraordinaria, que no necesariamente sucedería en todos los lotes del contrato ni en todas las anualidades.

En el caso más desfavorable para la empresa, esto es, que se produjera un descenso superior al 5% sobre las toneladas de recogida general, no se garantiza la rentabilidad de la concesión, que incluso pasa a presentar pérdidas en los lotes 1, 2 y 3. Sin embargo, esta limitación parcial del riesgo permite ofrecer mayor confianza a los licitadores en la viabilidad de la concesión, y redundará en unas ofertas más competitivas, dado que la estimación de tonelaje se ha realizado en un periodo de incertidumbre y la generación de residuos extremadamente sensible a la coyuntura económica.

Desde el punto de vista de la Administración, las ventajas son considerables:

- Se limita el importe máximo del contrato en el caso de que se produzca una recuperación económica superior a la prevista, y se alcance un incremento de tonelaje superior al 5% en la recogida general.
- Se evitan las reclamaciones de reequilibrio en el caso de la previsión haya sido optimista, al establecer esta cláusula expresamente en el contrato, por la limitación parcial del riesgo del concesionario, lo que permite un completo traslado del riesgo efectivo al mismo.

División en lotes

El significativo tamaño de la ciudad y la importancia del servicio y de los medios necesarios para llevarlo a cabo, dificultan que una única empresa pudiese hacerse cargo de la totalidad del servicio (contenerización, recogida y transporte de residuos) con unas garantías mínimas de calidad y eficacia. La partición en lotes garantiza por tanto un mejor servicio al ciudadano,

Información de Firmantes del Documento

JOSE RODRIGUEZ FUERTES - JEFE DE DEPARTAMENTO
LYDIA NAVARRO VELASCO - SUBDIRECTORA GENERAL DE RECOGIDA DE RESIDUOS
VICTOR MANUEL SARABIA HERRERO - DIRECTOR GENERAL
URL de Verificación: https://intranet.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Fecha Firma: 11/05/2022 08:33:03
Fecha Firma: 11/05/2022 08:33:33
Fecha Firma: 11/05/2022 08:45:14
CSV : 15IGO247GTFKASD





reduciendo el riesgo de incumplimiento, sin suponer restricción al principio de libre concurrencia que constituye uno de los fundamentos en los que se asienta la contratación administrativa.

El contrato actualmente vigente, que será sustituido por el propuesto en el presente procedimiento administrativo, se divide en tres lotes. Para la nueva concesión, y prácticamente con las mismas prestaciones que para el contrato aún vigente, se ha considerado su fraccionamiento en cuatro lotes: tres de ámbito funcional y territorial (correspondiente a la recogida y transporte de residuos, que se reparten todo el término municipal), denominados lotes nº 1, 2 y 3; y uno de ámbito funcional para toda la ciudad (correspondiente a la contenerización de los residuos), denominado lote nº 4; para facilitar una mayor eficacia en la prestación de ambos servicios, por tratarse de actividades claramente delimitadas y con entidad suficiente.

No obstante, ambos servicios (contenerización; y recogida y transporte) son complementarios y conforman las sucesivas fases de gestión consecutivas de los residuos de competencia municipal en la ciudad, por lo que están íntimamente ligados y coordinados en cuanto a su gestión, para así lograr la eficacia esperada y deseada de cara al ciudadano. Por ello ambos servicios deben formar parte de un único procedimiento de contratación, en el que queden plasmados de forma clara y precisa las condiciones en que deben prestarse, así como las necesarias conexiones existentes entre ellos.

Se considera necesario el fraccionamiento del servicio de recogida y transporte de residuos en tres lotes debido al importante volumen de generación de residuos en la ciudad, considerándose más eficiente la división en ámbitos territoriales homogéneos, en cuanto a población y tonelaje generado, para una mejor gestión del servicio y a una evidente economía de escala, ya que estos servicios precisan de importantes infraestructuras y equipamientos altamente especializados (instalaciones fijas con sistemas de abastecimiento, compresión y suministro de gas natural comprimido para la carga de los vehículos del servicio), de optimización de medios (organización del personal más eficiente, vehículos recolectores que pueden emplearse en varios turnos de trabajo y para distintos servicios, etc.) y de una posibilidad de adquisición de medios más ventajosa de cara a proveedores (al tratarse de volúmenes de compra importantes).

Por lo tanto, la división del contrato en un número mayor de lotes sobre los propuestos implicaría un incremento de coste de los mismos, al reducirse esa economía de escala, lo cual va en un claro detrimento de los principios de eficacia y eficiencia en el uso de los fondos y recursos asignados para el cumplimiento de las obligaciones que tiene asignadas por normativa el Ayuntamiento de Madrid.

Por otro lado, se ha optado por dividir geográficamente la ciudad en tres zonas para efectuar el servicio de recogida y transporte de residuos, además de por los motivos ya expuestos, para que cada uno de los lotes disponga de medios que permitan una flexibilidad del servicio con márgenes de seguridad suficientes que no comprometan el mismo, y faciliten al máximo posible la consecución de los objetivos de recogida selectiva de residuos municipales expresados en el artículo 1.12.C de la Directiva 2018/851 que modifica a la Directiva 2008/98/CE sobre Residuos, pendiente de trasponer a la legislación española, con una nueva Ley que sustituirá a la Ley 22/2011 de Residuos y Suelos Contaminados.

Información de Firmantes del Documento



MADRID

JOSE RODRIGUEZ FUERTES - JEFE DE DEPARTAMENTO
LYDIA NAVARRO VELASCO - SUBDIRECTORA GENERAL DE RECOGIDA DE RESIDUOS
VICTOR MANUEL SARABIA HERRERO - DIRECTOR GENERAL
URL de Verificación: https://intranet.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Fecha Firma: 11/05/2022 08:33:03
Fecha Firma: 11/05/2022 08:33:33
Fecha Firma: 11/05/2022 08:45:14
CSV : 15IGO247GTFGKASD





El servicio de contenerización se encuadra en un único contrato, ya que se pretenden llevar a cabo importantes actuaciones en ese ámbito, como la implantación de nuevos modelos de contenedores homogéneos en toda la ciudad, y para ello es necesario un único operador en ese terreno, para lograr una deseada igualdad y uniformidad en el parque de recipientes instalado en las vías públicas de la ciudad, cosa que de otra forma resultaría del todo imposible, dando continuidad a la actual situación de disparidad de modelos y elementos instalados, que en algunos casos representan a los usuarios un elemento de confusión, que se termina traduciendo en una menor colaboración en el momento de efectuar la separación de los residuos, lo que va claramente en contra de los objetivos a alcanzar y del espíritu del presente contrato.

Necesidad de póliza de seguro

Al tratarse de un servicio que se presta de forma diaria en la vía pública e implica la conducción de maquinaria pesada por todas las vías del término municipal se ha considerado necesario establecer la obligatoriedad de disponer de una póliza de seguro de responsabilidad civil, que cubra tanto al Ayuntamiento de Madrid como a la empresa adjudicataria de los daños que pudieran producirse en la ejecución del contrato, con una indemnización máxima por siniestro no inferior a 10.000.000 € para cada uno de los lotes nº 1, 2 y 3, y de 6.000.000 € para el lote nº 4.

Adjudicación

Los criterios de adjudicación corresponden a pluralidad de criterios, considerándose tanto criterios no valorables en cifras o porcentajes, como valorables en cifras o porcentajes, correspondiendo la siguiente puntuación a cada uno de ellos:

Lotes nº 1, 2 y 3:

- Criterios no valorables en cifras o porcentajes: 25 puntos
- Criterios valorables en cifras o porcentajes: 75 puntos

Lote nº 4:

- Criterios no valorables en cifras o porcentajes: 50 puntos
- Criterios valorables en cifras o porcentajes: 50 puntos

En la memoria justificativa de los aspectos requeridos en el artículo 116 de la LCSP se desarrollan y justifican ampliamente los mismos.

Información de Firmantes del Documento



En base a lo establecido en el artículo 146.3 de la LCSP se establece un umbral mínimo del 50 % de la puntuación en el conjunto de los criterios no valorables en cifras y porcentajes, que se valoran en una primera fase, para poder continuar en el proceso selectivo.

Remuneración al concesionario

Se han establecido cuatro precios unitarios diferentes para los lotes nº 1, 2 y 3 (correspondientes a recogida y transporte de residuos), expresados en euros por tonelada recogida y transportada: uno denominado recogida general, que comprende los servicios recogida domiciliaria y comercial y servicios complementarios; otro con un precio específico y propio para los servicios de recogida de cartón comercial puerta a puerta; un tercero con un precio específico y propio para los servicios de recogida de envases de vidrio puerta a puerta (este último solamente para los lotes 1 y 2); y un cuarto correspondiente a la recogida de residuos de construcción y demolición (RCD).

Los tres últimos precios y servicios se han considerado de forma separada dada la especificidad de los mismos, y con el objetivo de fomentar esos servicios, así como ajustar el precio abonado por la administración a su coste real, que difiere considerablemente del de la recogida general.

Para el caso del lote nº 4 (contenerización), se ha considerado un único precio unitario, también expresado en euros por tonelada recogida y transportada, que engloba los servicios que recogen fracciones que disponen de sistemas de contenerización previa a su recogida (todas las fracciones establecidas como "recogida general" señaladas en el párrafo anterior para los lotes nº 1, 2 y 3) y la recogida de vidrio puerta a puerta. Por tanto, se excluyen de este precio unitario los residuos de construcción y demolición (RCD) y recogida de cartón comercial puerta a puerta, que no precisan de sistemas de contenerización previa.

Para este lote se consideran las toneladas depositadas en los contenedores municipales objeto del contrato, y que posteriormente son recogidas y transportadas a los centros de tratamiento correspondientes, tomando como dato los pesajes registrados en básculas a la entrada de dichas plantas, y que han sido recogidos y transportados por los concesionarios de los lotes nº 1, 2 y 3.

El abono de las obligaciones derivadas del presente contrato se llevará a cabo mediante certificaciones mensuales, a mes vencido, por el importe resultante de la suma, para cada tipología de residuos que corresponda a cada lote (recogida general, recogida de cartón comercial puerta a puerta y recogida de envases de vidrio puerta a puerta), del producto de las toneladas de residuos recogidas y transportadas, multiplicado por el precio unitario adjudicado o vigente en cada momento a abonar por la administración, expresado en euros por tonelada recogida y transportada (euros / Tm). Ello permite ajustar el gasto municipal a la generación real de residuos en cada momento. Las certificaciones serán emitidas por los servicios técnicos municipales competentes, en base a los pesajes de los residuos recogidos, transportados y depositados en las plantas o centros de gestión.

Idoneidad del contrato

Información de Firmantes del Documento





Las prestaciones cuya contratación se propone (con los condicionantes señalados en los pliegos de condiciones tanto técnicos como administrativos que regirán el procedimiento abierto), y consistentes básicamente en la disponibilidad de un sistema de contenerización de residuos, recogida y transporte de los mismos a centros de tratamiento, responde a unos condicionantes determinados, en cumplimiento de las estipulaciones recogidas en la legislación vigente, y aptas para cumplir las obligaciones y los objetivos marcados por la misma.

Por ello puede considerarse idóneo el presente contrato, al garantizar la existencia y funcionamiento de un sistema eficaz de gestión de residuos generados en la ciudad de Madrid que permita atender tanto la demanda ciudadana, como cumplir la legislación vigente en este campo, así como los objetivos establecidos en la misma, y atender las obligadas competencias municipales.

Firmado digitalmente

EL JEFE DEL DEPARTAMENTO DE
RECOGIDA DE RESIDUOS
José Rodríguez Fuertes

LA SUBDIRECTORA GENERAL DE RECOGIDA
DE RESIDUOS
Lydia Navarro Velasco

EL DIRECTOR GENERAL DE SERVICIOS
DE LIMPIEZA Y RESIDUOS
Victor M. Sarabia Herrero



Información de Firmantes del Documento

