INFORME 16/2026, DE 26 DE OCTUBRE, DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE LA JUNTA ASESORA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA.

OBJETO: ASPECTOS RELATIVOS AL INFORME 12/2026, DE 14 DE SEPTIEMBRE, DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE LA JUNTA ASESORA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA RELATIVO A LA ESTRUCTURA DE COSTES Y FÓRMULA DE REVISIÓN DE PRECIOS DEL CONTRATO DE CONCESIÓN DE SERVICIOS PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE LAS INSTALACIONES DEPORTIVAS MUNICIPALES DEL AYUNTAMIENTO DE TOLOSA.

I.- ANTECEDENTES

Con fecha 19 de agosto de 2026 tuvo entrada en la Dirección de Patrimonio y Contratación la solicitud del Ayuntamiento de Tolosa para la emisión del informe previsto en el artículo 9.7 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, sobre la estructura de costes y la fórmula de revisión de precios de la concesión de servicios para la gestión integral de sus instalaciones deportivas municipales.

El día 14 de septiembre de 2026, la Comisión Permanente emitió el Informe 12/2026, en el que formuló varias observaciones y concluyó que la propuesta requería subsanación antes de la aprobación definitiva del expediente.

Con fecha 6 de octubre de 2026 tuvo entrada en la Dirección de Patrimonio y Contratación el decreto de Alcaldía de Tolosa que responde a las observaciones de la Junta y aprueba la nueva estructura de costes y fórmula de revisión de precios, así como la modificación de los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas.

El objetivo del presente informe es analizar las modificaciones realizadas y constatar su adecuación a las observaciones que fueron practicadas.

II.- COMPETENCIA

Mediante el Decreto 154/2022, de segunda modificación del Decreto sobre el régimen de la contratación del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi (publicado en el Boletín Oficial del País Vasco, BOPV, de 28 de diciembre del 2022), se adiciona la disposición adicional duodécima al Decreto 116/2016, sobre el régimen de la contratación del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

En dicha Disposición adicional duodécima se recoge que corresponderá a la Comisión Permanente de la Junta Asesora de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi emitir el informe preceptivo relativo al artículo 9.7 del Reglamento de la Ley de Desindexación, en el plazo de veinte días, a contar desde el día siguiente al de la recepción de la solicitud de informe por parte de las entidades locales, sus organismos o entidades dependientes.

La emisión de este informe complementario se encuentra amparada dentro de las competencias que el Decreto 154/2022 otorga a esta Junta.

III.- ANÁLISIS DE LAS MODIFICACIONES REALIZADAS EN RESPUESTA AL INFORME 12/2026

Sobre la observación 1. Costes de personal soportados por la concesionaria

El Ayuntamiento aclara que las retribuciones de las tres personas funcionarias son satisfechas por la Administración hasta su jubilación, prevista para septiembre de 2027. A partir de ese momento, la concesionaria deberá cubrir los puestos con personal propio. Según el decreto, el importe de la partida «personal municipal» del estudio económico representa el coste de esas sustituciones, y no las retribuciones públicas abonadas por el Ayuntamiento.

El apartado 12 del anexo I del PCAP y la regulación del personal del PPT recogen esta cuestión. No obstante, se recomienda desglosar este importe por año y puesto, para comprobar que corresponde a las sustituciones a cargo de la concesionaria y sustituir aquella denominación por «coste de sustitución del personal municipal por personal de la concesionaria». El decreto actualiza también la dotación de mantenimiento: las cinco personas prestarán servicio a jornada completa, frente a la previsión anterior de una de ellas al 50 %.

Esta Junta considera que las aclaraciones aportadas permiten considerar atendida la observación formulada respecto de la imputación de las sustituciones del personal municipal, recomendándose la incorporación al expediente del desglose anual de dichos costes y su adecuado reflejo en el estudio económico y en el cálculo actualizado del período de recuperación de la inversión.

Sobre la observación 2. Otros servicios exteriores

El decreto desglosa la partida de otros servicios exteriores en servicios profesionales (1.044.393,32 euros), seguros (459.751,95 euros), servicios bancarios (77.423,55 euros), publicidad (116.895,32 euros), telefonía (73.443,48 euros) y otros (335.924,75 euros).La fórmula distribuye estos costes en tres componentes: seguros y servicios bancarios, por 537.175,50 euros y coeficiente 0,0181; publicidad y telefonía, por 190.338,80 euros y coeficiente 0,0064; y restantes servicios exteriores, por 1.380.318,06 euros y coeficiente 0,0465. La desagregación atiende sustancialmente la observación de la Junta y permite asignar índices distintos, con las precisiones que siguen.

Según el Ayuntamiento, los servicios bancarios corresponden fundamentalmente a comisiones y no a intereses de financiación. Deberán identificarse las operaciones que las originan. Las comisiones por cobros o pagos del servicio podrán considerarse costes de explotación si cumplen los requisitos de revisión; las vinculadas a préstamos, crédito u otras operaciones de financiación deberán excluirse. Su denominación como comisiones no determina su carácter revisable.

La partida de publicidad y telefonía representa conjuntamente el 0,64 % del valor de la actividad y, por tanto, no alcanza el umbral mínimo del 1 % exigido por el artículo 7.2 del Real Decreto 55/2017 para su consideración como componente significativo de coste. En consecuencia, no procede configurarla como componente autónomo revisable de la fórmula y su ponderación deberá integrarse en el término fijo. La agrupación de costes de distinta naturaleza no permite eludir el requisito de significatividad exigido para su incorporación a la fórmula de revisión.

Deberán describirse los servicios profesionales y las prestaciones incluidas en «otros», distinguiendo los costes propios de la concesión de los gastos generales o de estructura. También deberá justificarse su carácter indispensable y recurrente y que sus variaciones quedan fuera del control del operador. La asignación al grupo 13 del IPC no sustituye esta justificación.

El grupo 12 guarda, en principio, relación con los seguros y servicios bancarios. La memoria deberá justificar su representatividad y la elección de este agregado frente a referencias más desagregadas.

La Junta considera adecuada la separación de conceptos, sin perjuicio de completar su justificación y trasladar publicidad y telefonía al término fijo.

Sobre la observación 3. Separación de aprovisionamientos y suministros

La nueva fórmula separa los aprovisionamientos (785.610,84 euros; coeficiente 0,0264) de los suministros energéticos y de agua (4.037.416,02 euros; coeficiente 0,1359). Les asigna los grupos 05 y 04 del IPC, respectivamente. Tanto el decreto como el PCAP recogen esta separación.

El Ayuntamiento propone el grupo 05 por la presencia de productos químicos para piscinas y productos de limpieza. Deberá justificar su representatividad para el conjunto de la partida, que comprende también material deportivo, repuestos y materiales de reparación, atendiendo al peso de cada concepto y a los índices públicos disponibles. Si fuera necesario, podrán emplearse varias referencias.

Esta Comisión considera atendida la separación entre aprovisionamientos y suministros, recomendándose que la memoria complete la justificación de los índices elegidos para cada partida.

Sobre la observación 4. Índice de mantenimiento y reparaciones

El Ayuntamiento sustituye el grupo 05 por el grupo 09, relativo a actividades recreativas, deporte y cultura. Fundamenta el cambio en que la clasificación ECOICOP atiende a la finalidad del gasto y en que los trabajos se realizan en instalaciones deportivas.

La observación no puede considerarse subsanada mientras no se acredite la representatividad del índice seleccionado respecto de la evolución de los costes efectivamente comprendidos en la partida de mantenimiento y reparaciones. El destino deportivo de las instalaciones no acredita por sí solo que el índice refleje la evolución de los costes de climatización, electricidad, producción de agua caliente, depuración, fontanería o protección contra incendios.

La memoria deberá contrastar el grupo 09 con las referencias públicas disponibles. Podrá mantenerse únicamente si el Ayuntamiento acredita de forma suficiente que dicho índice constituye una referencia representativa de la evolución de los costes asociados a esta partida. En caso contrario, deberá emplearse un índice o una combinación de índices más adecuada.

Sobre la observación 5. Componente salarial

El decreto identifica el convenio colectivo de Kirolzer, S.L., para el personal de las instalaciones deportivas municipales de Tolosa, código 20104041012019, publicado en el BOG número 164, de 31 de agosto de 2026. Toma como referencia el salario bruto anual y mantiene el límite de incremento de las retribuciones del personal del sector público, así como la obligación de acreditar que el aumento se ha aplicado al personal del contrato.

El decreto denomina St/So «índice relativo de evolución salarial», aunque conserva la referencia al incremento acumulado. La versión castellana del PCAP mantiene esta última definición y remite al convenio indicado en el PPT, que menciona tanto el convenio de empresa como el sectorial. Debe identificarse expresamente el convenio utilizado para calcular el índice, sin perjuicio de las reglas laborales de concurrencia y sucesión de convenios.

St/So deberá definirse como el cociente entre magnitudes salariales comparables, con valor 1 cuando no haya variación. Se fijarán las categorías y sus ponderaciones para obtener la media salarial. El límite del sector público se aplicará al incremento repercutible: una subida del 3 % se expresa mediante un índice de 1,03, sujeto al límite legal correspondiente.

Esta Comisión considera atendida la observación en cuanto a la identificación del convenio de referencia, la magnitud salarial y la fuente oficial, sin perjuicio de que deba eliminarse cualquier discordancia entre la memoria, el PCAP y el PPT y completarse las reglas de cálculo y aplicación temporal del índice salarial.

Sobre la observación 6. Fórmula y mecanismo de eficiencia

El Ayuntamiento incorpora el término 0,2, de modo que la fórmula responde a Kt = 0,8 × K′t + 0,2. Si los coeficientes suman la unidad y los cocientes se definen correctamente, Kt vale 1 cuando no varían los costes y traslada el 80 % de las variaciones ponderadas, al alza o a la baja. El decreto y el PCAP recogen esta corrección.

Ambos documentos reproducen F × (Bt/Ot), mientras que la definición establece Bt/Bo. Deberá corregirse esta discordancia en todas las expresiones de la fórmula. Al trasladar publicidad y telefonía al término fijo, se suprimirá el componente y quedará eliminado el error.

Los coeficientes publicados suman la unidad: 0,5725 + 0,0264 + 0,1359 + 0,0665 + 0,0181 + 0,0064 + 0,0465 + 0,1277. Si el coeficiente 0,0064 de publicidad y telefonía se incorpora al término fijo, este pasa a 0,1341 y la fórmula queda así:
Kt = 0,8 × [0,5725 × (St/So) + 0,0264 × (At/Ao) + 0,1359 × (Et/Eo) + 0,0665 × (Mt/Mo) + 0,0181 × (Ot/Oo) + 0,0465 × (Tt/To) + 0,1341] + 0,2.

Esta expresión recoge el traslado de publicidad y telefonía al término fijo. Los coeficientes definitivos deberán calcularse con los importes corregidos y los componentes que resulten revisables. La elección de los índices deberá justificarse en los términos señalados en los apartados anteriores.

También deben corregirse las diferencias de las tablas del decreto. El beneficio industrial de 1.080.071,43 euros equivale aproximadamente al 3,63515 % del total, es decir, al 3,64 % a dos decimales. Este porcentaje figura en la propuesta, pero aparece como 3,63 % en la parte dispositiva. Los importes de esta última suman 29.711.910,83 euros, frente al total declarado de 29.711.910,84 euros. Las cifras deberán coincidir en todos los documentos, con un criterio de redondeo que mantenga la suma unitaria de los coeficientes.

El pliego deberá precisar que el coeficiente acumulado se aplica a la tarifa base del momento inicial, para evitar que una misma variación se compute de nuevo sobre tarifas ya revisadas. La primera revisión se mantiene una vez transcurrido un año desde la formalización. En las concesiones de servicios no se exige la ejecución del 20 % del importe, conforme al artículo 103.5 de la LCSP.

La regla de utilizar los datos publicados con carácter definitivo deberá completarse para los supuestos de cambio de base, desaparición de la serie, falta de datos o modificación metodológica. Se establecerán criterios objetivos de enlace o sustitución. El INE utiliza desde 2026 la base 2025 y la ECOICOP versión 2, con trece grupos. El pliego deberá identificar cada serie, su ámbito territorial y su disponibilidad, y la memoria justificar su relación con los costes revisados.

La Junta considera subsanada la observación sobre el factor 0,8. Las correcciones de transcripción y las reglas de aplicación señaladas deberán recogerse en la fórmula y en los pliegos definitivos.

Sobre la observación 7. Período de recuperación y actualización del estudio económico

El Ayuntamiento se compromete a actualizar el estudio de viabilidad, incluida la tasa de descuento, antes de aprobar el expediente. Aunque se atiende a la observación 7, el estudio y el nuevo cálculo no se han incluido en la documentación remitida.

El informe inicial situaba la recuperación en el décimo año, con una tasa de descuento del 5,3167 % y un saldo actualizado acumulado al final de 2036 de 1.771,64 euros. El reducido

margen aconseja revisar las hipótesis, por lo que el nuevo cálculo deberá recoger los cambios de personal, las sustituciones y las modificaciones de la fórmula, los gastos generales y el beneficio.

El modelo actualizado deberá indicar los rendimientos de los seis meses empleados, la fuente oficial, la fecha de obtención de los datos y la tasa resultante. Incluirá los cobros y pagos anuales de explotación e inversión y sus saldos descontados. Conforme al artículo 10 del Real Decreto 55/2017, se excluirán los flujos de financiación y no se actualizarán los valores monetarios que componen los flujos. El período de recuperación deberá calcularse de nuevo con estos datos.

El estudio deberá justificar el período de recuperación que permite aplicar la revisión y fijar su límite temporal, pues no podrán efectuarse revisiones una vez transcurrido dicho período. Si el período de recuperación resultante excediera la duración inicialmente prevista de la concesión, deberá comprobarse nuevamente la coherencia entre dicho período, la duración contractual y las condiciones económico-financieras de la concesión, a efectos de justificar, en su caso, la duración conforme al artículo 29.6 de la LCSP.

La Junta considera parcialmente atendida mediante la actualización prevista por el Ayuntamiento. La confirmación del período de recuperación queda pendiente del cálculo que deberá incorporarse al expediente antes de su aprobación.

Finalmente, debe señalarse que el PCAP recoge la nueva fórmula en el cuadro de características y en el apartado 6 del anexo I. El PPT remite al PCAP para la revisión de precios y contempla las inversiones de reposición por 1.084.022,38 euros, además de las inversiones estructurales. Estos documentos deberán recoger las correcciones indicadas y coincidir con el estudio económico actualizado.

La propuesta inicial se sometió a la información pública exigida por el artículo 9.7 del Real Decreto 55/2017. Las correcciones posteriores no obligan por sí solas a repetir el trámite. El Ayuntamiento deberá motivar si la actualización del personal y de las ponderaciones mantiene sustancialmente la estructura publicada. Si se trata de aclaraciones, desagregaciones o rectificaciones sin alteración material, podrá justificarse la suficiencia del trámite realizado.

Al valorar el eventual carácter sustancial de las modificaciones introducidas, deberá atenderse, entre otros aspectos, a su incidencia sobre la estructura de costes, la determinación de los componentes revisables, las ponderaciones de la fórmula de revisión y el período de recuperación de la inversión. Cuando dicha valoración permita apreciar una alteración sustancial de la propuesta inicialmente sometida a información pública, la propuesta corregida

deberá someterse nuevamente al trámite previsto en el artículo 9.7 del Real Decreto 55/2017, durante veinte días, con carácter previo a la aprobación definitiva de los pliegos.

La memoria justificará los costes revisables y los índices elegidos; los pliegos recogerán la fórmula definitiva y sus reglas de aplicación, y el estudio económico reflejará las mismas obligaciones de personal, inversión y explotación. La estructura incluida en el pliego deberá comunicarse a efectos informativos conforme al artículo 9.7 del Reglamento.

IV. CONCLUSIONES

Primera. La Comisión Permanente valora favorablemente las medidas adoptadas por el Ayuntamiento de Tolosa en respuesta al Informe 12/2026. El decreto de Alcaldía aclara la imputación de los costes, modifica la estructura y la fórmula de revisión y dispone su incorporación a los pliegos.

Segunda. Se consideran sustancialmente atendidas las observaciones relativas a la imputación del coste de sustitución del personal municipal, a la separación de aprovisionamientos y suministros y a la reformulación del mecanismo de eficiencia del 80 %, sin perjuicio de las comprobaciones, correcciones y justificaciones adicionales señaladas en el presente informe. Se considera adecuada la desagregación efectuada de los servicios exteriores y la identificación del convenio colectivo de referencia, de la magnitud salarial utilizada para el cálculo del índice y de su fuente oficial, sin perjuicio de la identificación y justificación de los conceptos que pretendan incorporarse como costes revisables.

Tercera. Antes de aprobar el expediente deberán justificarse los índices utilizados, en particular el correspondiente a mantenimiento y reparaciones, y acreditarse que los costes incorporados a la fórmula de revisión cumplen los requisitos establecidos en el Real Decreto 55/2017. Asimismo, la partida de publicidad y telefonía, que representa conjuntamente el 0,64 % del valor de la actividad, no podrá configurarse como componente autónomo revisable de la fórmula, al no alcanzar el umbral mínimo de significatividad del 1 % exigido por el artículo 7.2 del Real Decreto 55/2017, por lo que su ponderación deberá integrarse en el término fijo. Igualmente deberán corregirse las diferencias detectadas en los importes, coeficientes y referencias de la fórmula.

Cuarta. Se considera adecuada la decisión de actualizar el estudio de viabilidad y la tasa de descuento antes de aprobar el expediente. El nuevo cálculo deberá confirmar la coherencia de los flujos, las inversiones, la duración de la concesión y el período de revisabilidad. La valoración

favorable de esta medida queda referida a la actualización prevista, cuyo resultado aún no consta en la documentación remitida.

Quinta. El órgano de contratación deberá recoger los ajustes señalados en la memoria, el estudio económico y los pliegos, garantizando la coherencia entre todos los documentos del expediente. Al valorar la incidencia de las modificaciones introducidas deberá atenderse, entre otros aspectos, a sus efectos sobre la estructura de costes, la determinación de los componentes revisables, las ponderaciones de la fórmula de revisión y el período de recuperación de la inversión. Cuando las modificaciones alteren materialmente estos elementos hasta configurar una propuesta sustancialmente distinta de la sometida inicialmente a información pública, deberá garantizarse nuevamente el cumplimiento de la finalidad del trámite previsto en el artículo 9.7 del Real Decreto 55/2017 antes de la aprobación definitiva.

A la vista de las modificaciones y aclaraciones incorporadas por el Ayuntamiento de Tolosa, esta Comisión Permanente considera sustancialmente atendidas las principales observaciones formuladas en el Informe 12/2026. No obstante, la adecuación definitiva de la estructura de costes y de la fórmula de revisión de precios queda supeditada a la incorporación al expediente de las correcciones y justificaciones señaladas en el presente informe y, en particular, a la actualización del estudio económico y del cálculo del período de recuperación de la inversión.

Por tanto, este informe complementa al Informe 12/2026, de 14 de septiembre.