INFORME 9/2026, DE 13 DE JULIO, DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE LA JUNTA ASESORA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

OBJETO: ESTRUCTURA DE COSTES Y FÓRMULA DE REVISIÓN DE PRECIOS DEL CONTRATO DEL SERVICIO DE RECOGIDA SELECTIVA Y TRANSPORTE DE RESIDUOS URBANOS DEL TÉRMINO MUNICIPAL DE ERRENTERIA

I.- ANTECEDENTES

Con fecha 3 de junio de 2026 tiene entrada en el registro de la Dirección de Patrimonio y Contratación la solicitud del Ayuntamiento de Errenteria dirigida a la Junta Asesora de Contratación Pública para que emita informe sobre la estructura de costes y fórmula de revisión de precios del contrato del servicio de recogida selectiva y transporte de residuos urbanos del término municipal de Errenteria, en virtud del artículo 9.7 del Real Decreto (RD) 55/2017, por el que se desarrolla la Ley 2/2015 de desindexación de la economía española («el Reglamento de la Ley de Desindexación»).

Para ello, se remite diversa documentación del contrato, incluyendo la propuesta sobre la estructura de costes y fórmula de revisión de precios de dicho contrato.

El contrato es de tipo servicios y el plazo de ejecución del contrato es de ocho años.

El valor estimado del contrato es de 45.046.529,28 euros, calculado a partir de un importe de licitación de 4.692.346,80 euros por cada uno de los ocho años del contrato y unas modificaciones previstas equivalentes al veinte por ciento del contrato.

El contrato incluye inversiones en maquinaria, con un periodo de recuperación de la inversión mayor a cinco años.
De acuerdo con el párrafo segundo del artículo 29.4 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público («LCSP»), se prevé en los pliegos de cláusulas administrativas de la licitación del contrato la aplicación de la revisión de precios establecido en el artículo 10 del RD 55/2017.

Asimismo, de conformidad al artículo 9.7 del RD 55/2017, se solicitó a varios operadores económicos del sector la remisión de su estructura de costes y se elaboró y sometió al trámite de información pública la propuesta de estructura de costes del Ayuntamiento.

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 Real Decreto 55/2017, que desarrolla la Ley 2/2015, de desindexación de la economía española, 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. El presente informe se centra en los aspectos relativos a ese artículo.

III.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

En primer lugar, debe señalarse que la regulación de la revisión de precios en los contratos públicos recogida en la LCSP se adapta a lo dispuesto en la Ley 2/2015 de desindexación de la economía española. En este sentido, la revisión de precios no se hará con índices generales, sino en función de índices específicos, que operarán a través de fórmulas que reflejen los componentes de coste de la prestación contratada.

En virtud del artículo 103 de la LCSP, los precios de los contratos del sector público pueden ser objeto de revisión periódica y predeterminada, en determinadas circunstancias, previa justificación y de conformidad con lo establecido en el RD 55/2017.

Asimismo, el artículo 9 de este RD 55/2017, relativo a la revisión periódica y predeterminada de precios en los contratos del sector público distintos de los contratos de obras y de los contratos de suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas, dispone que procede la revisión periódica y predeterminada de los precios de estos contratos, una vez transcurridos dos años desde la formalización del

contrato y ejecutado al menos el 20 por ciento de su importe, siempre que el período de recuperación de la inversión del contrato sea igual o superior a cinco años y así esté previsto en los pliegos, que detallarán la fórmula de revisión aplicable. Por su parte, el artículo 103 de la LCSP, que por el principio de jerarquía normativa se impone el Reglamento de la Ley de Desindexación, permite que los contratos de energía se revisen aun sin atender a porcentajes de ejecución y años transcurridos y acepta las revisiones de precios una vez transcurrido el primer año del contrato.

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

En virtud del citado artículo 9 apartado 7 del RD 55/2017, se establece que, para los contratos con un precio igual o superior a cinco millones de euros, el órgano de contratación debe incluir en el expediente de contratación un informe preceptivo valorativo de la estructura de costes emitido.

Los artículos 3, 4 y 7 del RD 55/2017 recogen los principios y reglas generales que rigen la revisión periódica y predeterminada de precios y la determinación de las fórmulas aplicables, entre los que se encuentran:

- La vinculación a los costes directamente asociados, indispensables y significativos (>1%) de la actividad o para el cumplimiento del objeto del contrato.
- Las revisiones podrán ser, en consecuencia, al alza o a la baja en función de la variación de tales costes.
- Cuando se tenga en cuenta el coste de la mano de obra, su variación no podrá ser superior a la del personal al servicio del sector público establecida en los Presupuestos Generales del Estado.
- No se considerarán revisables en ningún caso los costes asociados a las amortizaciones, los costes financieros, los gastos generales o de estructura ni el beneficio industrial.
- Únicamente podrán incluirse en los regímenes de revisión las variaciones de costes que no estén sometidos al control del operador económico. Se entenderá que las variaciones de costes están sometidas al control del operador cuando hubiesen podido ser eludidas a través de prácticas tales como el cambio del suministrador.
- Conforme al principio de «eficiencia y buena gestión empresarial», el régimen de revisión tomará como referencia la estructura de costes que una empresa eficiente y

bien gestionada habría tenido que soportar para desarrollar la actividad correspondiente con el nivel mínimo de calidad exigible por la normativa de aplicación o las cláusulas del contrato.

- Igualmente deberá justificarse, en una memoria que se incluirá preceptivamente en el expediente, el cumplimiento de los requisitos de calidad y de las obligaciones esenciales del contrato será condición necesaria para la revisión.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi, corresponde su emisión a la Comisión Permanente de la Junta Asesora de Contratación Pública, y que a efectos de que esta elabore el informe valorativo de la estructura de costes, el órgano de contratación debe: a) Solicitar a cinco operadores económicos del sector la remisión de su estructura de costes; b) Elaborar una propuesta de estructura de costes de la actividad utilizando, siempre que sea posible, la información de las respuestas que reciba de los operadores económicos; c) Someter su propuesta de estructura de costes a un trámite de información pública por un plazo de 20 días; y d) Remitir su propuesta de estructura de costes a la mencionada Comisión Permanente.

En virtud del artículo 103 apartado 2 de la LCSP, «la revisión periódica y predeterminada de precios solo 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».

A este respecto, el artículo 10 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 determina la fórmula matemática para calcular el plazo de recuperación de las inversiones:

$$\sum_{t=0}^{n} \frac{FC_t}{(1+b)^t} \geq 0$$

En el que:

- t son los años medidos en números enteros.
- FC_t es el flujo de caja esperado del año t.

- b es la tasa de descuento, cuyo valor 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.

IV. ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DE COSTES Y FÓRMULA DE REVISIÓN DE PRECIOS DEL CONTRATO

IV.1. Documentación

El Ayuntamiento de Errenteria ha remitido a la Junta Asesora de Contratación Pública de Euskadi los documentos siguientes:

- Memoria económica del contrato.
- Informe técnico del contrato, que incluye la determinación de la fórmula de revisión de precios del contrato.
- Copia de las solicitudes de información para la determinación de la estructura de costes del contrato y respuestas recibidas por parte de los operadores económicos.
- Copia del anuncio para sometimiento de la propuesta de estructura de costes a trámite de información pública.
- Carátula del contrato.
- Pliegos administrativos.

Posteriormente, el Ayuntamiento aportó un informe complementario sobre el cálculo del periodo de la inversión.

IV.2. Análisis de la propuesta de estructura de costes y fórmula de revisión de precios del contrato a licitar

Solicitud a los operadores económicos contactados, respuestas recibidas y propuesta del Ayuntamiento de estructura de costes del servicio

El Ayuntamiento solicitó a cinco operadores económicos del sector sus propias estructuras de costes soportados para la ejecución de trabajos similares a los que se ejecutan en el primer lote del contrato.

Las empresas que recibieron la solicitud del Ayuntamiento fueron FCC Medio Ambiente SAU, Prezero España SA, Serbitzu Elkartea SL, Serkom Gestión de Servicios Grupo Moyua SL y Valoriza Servicios Medioambientales SL.

La solicitud incluía una estructura propuesta que los operadores tenían que completar con sus valores numéricos. Como particularidad, los operadores debían tener en cuenta un préstamo asociado a la inversión con un 4,5% de interés, aparentemente a abonar durante toda la vida del contrato.

Las empresas que respondieron a la solicitud fueron FCC Medio Ambiente SAU, Prezero España SA, Serbitzu Elkartea SL y Valoriza Servicios Medioambientales SL, cuyas remisiones aparecen en la tabla a continuación. Serkom Gestión de Servicios Grupo Moyua SL no respondió a la solicitud.

En porcentaje	**Operador 1**	**Operador 2**	**Operador 3**	**Operador 4**
Mano de obra	67,30	62,88	67,75	67,00
Carburantes y lubricantes	3,50	4,55	4,45	8,00
Mantenimiento y reparación	5,20	6,86	1,70	4,00
Coste de las inversiones	11,40	4,32	10,20	9,00
Otros costes directos	3,10	10,69	5,30	4,00
Gastos generales	5,90	5,35	7,10	5,00
Beneficio industrial	3,60	5,35	3,50	3,00
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Por su parte, la siguiente tabla presenta algunos valores estadísticos básicos de las ofertas de los operadores, así como la propuesta que finalmente formuló el Ayuntamiento de Errenteria. Dado que el Ayuntamiento ya ha agrupado los costes no revisables en su propuesta, se ha hecho lo propio en los estadísticos de los de los operadores económicos, para mejorar su comparabilidad.

En porcentaje	**Rango operadores**	**Promedio operadores**	**Propuesta Ayuntamiento**
Mano de obra	62,88 — 67,75	66,23	67,72
Carburantes y lubricantes	3,50 — 8,00	5,13	5,11
Mantenimiento y reparación	1,70 — 6,86	4,44	3,84
Gastos no revisables (inversiones, otros costes directos, gastos generales, beneficio industrial)	21,00 — 26,10	24,20	23,33
Total		100,00	100,00

Los datos del Ayuntamiento se asimilan, con pequeñas variaciones respecto a la media aritmética, al consenso de los operadores.

Determinación de los costes revisables y no revisables de la fórmula de revisión de precios

Como se ha observado, el Ayuntamiento ya ha determinado la revisabilidad de los costes reconocidos al declarar su propia fórmula. Aun sin mediar una justificación explícita, las razones de excluir la mayor parte de los elementos son aparentes: el artículo 103 de la LCSP indica, en parte, que «no se considerarán revisables en ningún caso los costes asociados a las amortizaciones, los costes financieros, los gastos generales o de estructura ni el beneficio industrial».

Respecto a la no revisabilidad del apartado de «otros costes directos», debe señalarse en primer lugar que el Ayuntamiento definió esos costes directos como «alquileres, seguros, mantenimiento instalaciones, equipos informáticos y comunicación, vestuario, herramientas, material auxiliar, otros costes no significativos…» en su solicitud de información a operadores. Algunos de esos costes podrían ser sometidos a revisión, siempre y cuando fuesen individualmente significativos (superiores al uno por ciento de la estructura de costes, según la normativa de desindexación); no obstante, su agrupación en un concepto misceláneo los excluye de poder ser revisados. En cualquier caso, el contratante no está obligado a revisar todos los costes susceptibles de revisión: la normativa de desindexación establece prohibiciones de revisión, pero no obligaciones.

Fórmula de revisión de precios

Las fórmulas de cálculo del índice de revisión que propone el Ayuntamiento son las siguientes:

$$P_t = K_t \times P_{t-1}$$

$$K_t = A \times (1 + S_{t/(t-1)}) + B \times (1 + M_{t/(t-1)}) + C \times (1 + L_{t/(t-1)}) + D$$

Estas fórmulas se aplicarán al precio anual abonado por el Ayuntamiento, sin perjuicio de que existiesen otros cambios en dichos precios motivados fundamentados en modificaciones del contrato, y que se hará con cuatro decimales.

Los coeficientes A, B, C y D toman los valores, en tanto por uno y con cuatro decimales, de los diferentes conceptos de la propuesta de estructura de costes que el Ayuntamiento decide

utilizar para la fórmula. Estos son mano de obra (A = 0,6772), mantenimiento y reparación (B = 0,0511), carburantes y lubricantes (C = 0,0384) y costes no revisables (D = 0,2333), respectivamente.

El Ayuntamiento define las variables de la fórmula como sigue:

- P_t: importe anual del contrato revisado en el año t.
- K_t: coeficiente de revisión aplicado al año t.
- P_{t-1}: importe anual del contrato revisado en el año t−1.
- $S_{t/(t-1)}$: índice para el gasto de personal. Es la variación salarial media pactada, de ámbito superior a la empresa, de la división CNAE-2009 «38 Recogida, tratamiento y eliminación de residuos; valorización», publicado por el Ministerio de Trabajo y Economía Social. El valor utilizado corresponde al crecimiento (en porcentaje) respecto al año anterior.
    - Se indica, no obstante, que esta variable estará limitada al incremento de experimentado por la retribución del personal al servicio del Sector Público conforme a las leyes de Presupuestos Generales del Estado, en cumplimiento del artículo 5 del Reglamento de la Ley de Desindexación.
- $M_{t/(t-1)}$: índice para el gasto de mantenimiento. Es la variación anual, a nivel estatal, del índice de la clase «0723 Mantenimiento y reparación de vehículos personales», publicado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) entre el momento de la revisión de precios y el año inmediatamente anterior. La versión enlazada aquí e indicada por el Ayuntamiento es la serie de Índices de Precios de Consumo Armonizado con base 2015. Se indica que se tomará el valor publicado en el mes inmediatamente anterior al que corresponda efectuar la revisión.
- $L_{t/(t-1)}$: índice para el gasto de carburantes y lubricantes. Es la variación anual, a nivel estatal, del índice de la clase «0722 Carburantes y lubricantes para vehículos personales», publicado por el INE entre el momento de la revisión de precios y el año inmediatamente anterior. La versión enlazada aquí e indicada por el Ayuntamiento es la serie de Índices de Precios de Consumo Armonizado es con base 2015. Se indica que se tomará el valor publicado en el mes inmediatamente anterior al que corresponda efectuar la revisión.

Observación 1

Las series de datos extraídas del INE se corresponden con una serie que ha dejado de actualizarse. Aunque es necesario meramente acceder a la serie correcta, y el INE ofrece la posibilidad de acceder a ella desde la que

se ha referido por el Ayuntamiento, es importante que se tenga en cuenta que se trata de una necesidad de cambiar de fuente y no una contingencia de datos aún sin publicar (ver la siguiente observación).

Observación 2

No se ha explicado cómo se actuará en el caso de que el dato deseado no esté publicado en el momento de realizar la revisión de precios.

En el momento de elaboración de este informe, las series mantenidas por el Ministerio de Trabajo y Economía Social que desean consultarse solo alcanzan hasta 2023. Así pues, cabe plantearse utilizar un dato alternativo; otras series del Ministerio sí están más actualizadas, pero son aun más inespecíficas que la seleccionada, que ya de por sí tiene un alcance bastante amplio (todos los convenios de la división, o subsector, a nivel del Estado). Un dato alternativo podría ser el convenio de aplicación a los trabajadores que vayan a ejecutar los servicios del contrato.

Con todo, la previsión ante la posibilidad de que el dato de referencia no esté publicado parece siempre conveniente, pues es una posibilidad que se materializará a menudo. El Ayuntamiento debería especificar con antelación si optará por utilizar el dato más cercano en el tiempo (aunque no sea el del mes o año deseado), si aplicará un dato sintético (cuyo cálculo debería ser conocido con antelación y no arbitrario para seguir cumpliendo con los preceptos de la normativa sobre desindexación) o cualquier otra medida que sea razonable. Asimismo, también debería especificar si esos casos de utilización de un dato sustitutivo se convertirán en permanentes o si, por el contrario, serán regularizados, por ejemplo, cuando el dato originalmente pretendido acabe por ser publicado.

Periodo de retorno de la inversión y periodo de revisión de precios

El Ayuntamiento ha determinado que el periodo de retorno de la inversión (la inversión en maquinaria) es superior a cinco años. Así mismo, también se explicitan por parte del Ayuntamiento algunos de los límites a la revisión existentes en la normativa, en particular los que aparecen en el Reglamento: los dos primeros años y el veinte por ciento inicial del contrato no serán susceptibles de revisión. A la vista de que se ha planificado una ejecución uniforme del contrato (lo que supone una ejecución del 12,5 por ciento en cada uno de los

ocho años del contrato), si la ejecución es acorde a las previsiones, la primera revisión de los precios del contrato será al comienzo del tercer año.

Respecto al periodo de retorno de la inversión, que establece que pueden en efecto revisarse precios bajo la normativa de Desindexación y hasta cuándo puede hacerse, el Ayuntamiento ha seguido los pasos indicados en el Reglamento. Sintéticamente, se trata de establecer una tasa de descuento basada en el precio de la deuda a diez años del Estado en los últimos seis meses a lo que se suman doscientos puntos básicos (resultado: 5,36 por ciento), que se emplea para actualizar los flujos de caja del contrato desde su inicio a su finalización, en los términos que indica el Reglamento de la Ley de Desindexación.

Bajo los cálculos del Ayuntamiento, la inversión se recuperará en el séptimo año del contrato.

En consecuencia, teniendo en cuenta los límites temporales tanto por abajo como por arriba a la revisión de precios, y siempre que la ejecución se ajuste a las previsiones, la revisión de precios podrá tener lugar al iniciar los años tercero a séptimo del contrato, ambos incluidos.

Observación 3

La modificación de la LCSP del nueve de mayo de 2023 alteró, entre otros aspectos, el correspondiente a los límites iniciales a la revisión de precios en los contratos públicos (artículo 103 apartado 5): «… el primer 20 por ciento ejecutado y el importe ejecutado en el primer año transcurrido desde la formalización quedarán excluidos de la revisión». Existe desde ese momento una contradicción entre el Reglamento de la Ley de Desindexación y la LCSP, pero que debe resolverse a favor de esta última por su rango normativo superior.

Desde el punto de vista del contrato en su concepción actual y suponiendo revisiones potenciales al inicio de cada año de contrato y una ausencia de desvíos en la ejecución, la prohibición de no revisar precios antes de haber ejecutado el veinte por ciento sigue obligando a esperar al comienzo del tercer año de contrato para la revisión. Para un contrato de servicios de ejecución uniforme como el actual, parece difícil una alteración sustancial del contrato que pudiese llevar a tener ejecutado el veinte por ciento del contrato al comenzar el segundo año; con todo, el Ayuntamiento debería referenciar los límites vigentes a la revisión.

V. CONCLUSIONES

Para el caso del contrato de contrato del servicio de recogida selectiva y transporte de residuos urbanos del término municipal de Errenteria, se ha examinado el grado de cumplimiento de las Leyes 9/2017, de Contratos del Sector Público, 2/2015, de Desindexación de la Economía Española, y el Real Decreto 55/2017, que desarrolla la Ley 2/2015, dictan en cuanto a estructura de costes y revisión de precios.

En consecuencia, se emite informe sobre dicho contrato.