

Informe EC 3/2026, de 22 de abril de 2026, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Asunto: Estructura de costes propuesta para el contrato de concesión de servicios de la Residencia de Personas Mayores de Pina de Ebro

I. ANTECEDENTES

El Ayuntamiento de Pina de Ebro, según consta en el acuerdo adoptado por el Pleno el 17 de febrero de 2026, solicita a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón un informe preceptivo respecto de la estructura de costes y fórmula de revisión de precios aplicable al contrato de concesión de servicios de la Residencia de Personas Mayores, de titularidad municipal, 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.

Junto con la solicitud, presentada por registro electrónico el 25 de febrero de 2026, el Alcalde acompaña 20 archivos electrónicos que integran toda la documentación remitida, que se puede agrupar en las siguientes categorías:

- 1.- Certificado de la aprobación del servicio público local y del estudio de viabilidad.
- 2.- Anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia de la aprobación del servicio público local y del estudio de viabilidad.
- 3.- Estudio de Viabilidad.



4.- Certificado de no alegaciones en el periodo de exposición pública del estudio de viabilidad.

5.- Memoria justificativa de la estructura de costes, y certificado del sometimiento a información pública de la misma, según Acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento.

6.- Solicitud a cinco operadores de la estructura de costes de sus residencias, junto con los justificantes de la recepción de la solicitud y certificado de la no remisión de la estructura de costes solicitada.

7.- Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares de la Gestión Integral de la Residencia de personas mayores de Pina de Ebro.

8.- Pliego de Prescripciones Técnicas de la Gestión Integral de la Residencia de personas mayores de Pina de Ebro.

A la vista de la documentación aportada, el Pleno de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en sesión celebrada el 2 de abril de 2026, acuerda informar lo siguiente:

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I. Competencia de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón y legitimación para solicitar informe.

El presente informe preceptivo se emite como consecuencia de la competencia que ostenta la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, 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 (en adelante RD 55/2017), 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.»*

En el caso de los contratos de concesión de servicios, el valor estimado es el resultado de tomar el importe neto de la cifra de negocios, sin incluir el Impuesto sobre el Valor Añadido, que, según las estimaciones del órgano de contratación, generará la empresa concesionaria durante la ejecución del mismo como contraprestación por los servicios objeto del contrato, así como de los suministros relacionados con estos servicios. En este contrato, por lo tanto, el valor estimado del contrato será el importe neto de la cifra de negocios que el concesionario prevea obtener durante toda la duración del contrato, como contraprestación por los servicios objeto de la concesión. A este respecto, en el expediente recibido consta que el valor estimado es de 25.680.071,00 euros (IVA excluido). Esta cantidad se ha calculado con base en el importe neto de la cifra de negocios promedio de los cinco años proyectados como periodo inicial de adjudicación (1.027.202,84 euros), multiplicado por la duración total del



contrato, que es de un total de 25 años teniendo en cuenta el periodo inicial y la posible prórroga. Por lo tanto, requiere que en el expediente conste el informe preceptivo de esta Junta Consultiva.

Por otra parte, la petición del informe ha sido formulada por órgano legitimado, el Pleno del Ayuntamiento a través del Alcalde, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 g) del Reglamento de organización y funcionamiento de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto 81/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón.

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

El RD 55/2017 desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de Desindexación de la Economía Española (en adelante Ley 2/2015). Tanto la Ley, como su norma de desarrollo, se aprobaron con el objetivo principal de establecer una nueva disciplina no indexadora en el ámbito de la contratación pública. No obstante, ambas normas consideran que resulta indispensable que el precio de algunos contratos se modifique en atención a la evolución del coste de las materias primas y de otros factores, por lo que, en esos casos excepcionales determinados en la norma, si el órgano de contratación considera que la revisión de precios es indispensable para la correcta ejecución del contrato, se permite aprobar un régimen de revisión periódica, siempre que la evolución de los costes lo requiera y que se vincule a la evolución de los índices que estén directamente relacionados con la actividad que se ejecuta.

En el mismo sentido, el artículo 103 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) establece que, en los supuestos en los que proceda, el órgano de contratación podrá establecer el derecho a revisión periódica y predeterminada de precios y fijará la fórmula de



revisión que deba aplicarse, atendiendo a la naturaleza de cada contrato y la estructura y evolución de los costes de las prestaciones.

Hay que señalar que, en el caso de este contrato, se trata de una concesión de servicios en la que el concesionario se financia a través de los usuarios, a quienes corresponde el abono directo al contratista de la contraprestación por los servicios que reciban en la residencia de mayores. Por ello, la revisión de precios que se propone es, precisamente, la del precio de los usuarios residentes.

Según consta en el PCAP, los licitadores deberán presentar en sus ofertas los precios unitarios (euros/mes) para cada tipología de plaza; dichos precios tendrán carácter vinculante y serán de aplicación obligatoria para el adjudicatario durante toda la vigencia del contrato, estableciendo expresamente en el pliego la posibilidad de revisarlos periódicamente y de forma predeterminada.

III. Análisis de la documentación presentada.

La Comunicación 1/2017, de 2 de noviembre, de esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, resume los requisitos que exige el RD 55/2017 para realizar la revisión de precios en estos contratos públicos, así como el alcance del informe que corresponde elaborar a esta Junta Consultiva en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Conforme a dicha comunicación, este informe preceptivo tiene por objeto el análisis y verificación de los siguientes seis extremos:

- «I. La comprobación de la concurrencia de los requisitos exigibles para que proceda la revisión de precios.*
- II. El análisis del período de recuperación de la inversión.*
- III. El examen del trámite de consulta de estructura de costes a operadores económicos.*



- IV. El análisis de la propuesta de estructura de costes asociados directamente a la ejecución del contrato, elaborada por el órgano de contratación.*
- V. El análisis de la fórmula de revisión propuesta.*
- VI. La consideración de parámetros que incentiven la eficiencia del contratista.»*

Se verificará igualmente que la solicitud remitida cumple con los requisitos formales y de fondo establecidos por esta Junta en la Comunicación 1/2023 de 25 de abril, relativa a la forma de presentar la solicitud de informe respecto de una estructura de costes.

1) Comprobación de la concurrencia de los requisitos exigibles para que proceda la revisión de precios

El RD 55/2017 recoge en su artículo 8 las reglas para la revisión periódica y predeterminada de precios en los contratos de obras y contratos de suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas.

Para otros contratos distintos de los anteriores, el artículo 9 declara que sólo podrán ser objeto de revisión periódica y predeterminada cuando concurren acumulativamente las siguientes circunstancias:

- a) Que el período de recuperación de la inversión del contrato sea igual o superior a cinco años.
- b) Que así esté previsto en los pliegos, que deberán detallar la fórmula de revisión. A estos efectos, 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 del RD 55/2017.

A los requisitos anteriores hay que añadir el previsto en el artículo 4 de la Ley 2/2015, en el que se indica que el régimen de revisión de precios periódica y predeterminada tiene carácter excepcional y únicamente se puede aprobar cuando la naturaleza recurrente de los cambios en los costes de la actividad así lo requiera. En este punto hay que manifestar que en el expediente dicha circunstancia no se encuentra suficientemente acreditada. La documentación aportada no desarrolla de manera detallada las razones que justificarían la aplicación de un mecanismo de revisión de esta naturaleza, limitándose a una referencia genérica a la posible variación de determinados costes sin un análisis específico de su recurrencia ni de su impacto sobre la estructura económica del contrato.

II) Análisis del período de recuperación de la inversión.

El concepto de periodo de recuperación de la inversión viene definido en el artículo 10 del RD 55/2017 y puede entenderse como aquel en el que previsiblemente el contratista pueda recuperar las inversiones realizadas para la correcta ejecución del contrato permitiéndole, además, obtener un beneficio.

El artículo 10 citado establece una fórmula para el cálculo de dicho periodo de recuperación mediante la actualización de los flujos de caja esperados, es decir, la actualización de los pagos y cobros derivados de las inversiones y de la propia ejecución del contrato:

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

En la fórmula,



- 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.

La concreción del periodo de recuperación mediante la aplicación de dicha fórmula exige que las inversiones estén totalmente desembolsadas. No se incluyen en el cálculo conceptos tales como amortizaciones, ajustes por deterioro de valor, ni variaciones de provisiones.

En el expediente objeto de este informe, el punto 5 «Estudio de amortización de la inversión y evaluación del impacto económico del canon» de la memoria justificativa de la estructura de costes, presenta un cuadro que recoge la evolución anual de la recuperación de la inversión inicial.

El importe estimado de la inversión en mobiliario y equipamiento que la entidad adjudicataria ha de realizar es de 586.112,17 euros. Para el análisis se ha aplicado un tipo de interés del 3,25 %, que actúa como coste financiero de referencia y permite calcular, para cada ejercicio, *«tanto la carga de intereses como la amortización de capital implícita en la recuperación anual»*.

Tras el análisis de dicho cuadro, se constata que el cálculo del periodo de recuperación de la inversión no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 10 del RD 55/2017. Concretamente, la normativa exige un análisis basado en flujos de caja actualizados, teniendo en cuenta los cobros y pagos derivados de la explotación del contrato, datos que no se han tenido en cuenta.



Tampoco se ha aplicado la tasa de descuento obligatoria que, como ya se ha indicado, debería ser la rentabilidad media de la deuda del Estado a 10 años en los últimos seis meses incrementada en 200 puntos básicos.

Por último, el cálculo presentado no considera la duración total del contrato - sino únicamente los cinco primeros años- ni determina el año en el que el valor actualizado neto acumulado alcanza valor igual o superior a cero, lo cual impide conocer hasta qué momento se podrán revisar los precios, de conformidad con el artículo 9.5 del RD 55/2017.

Todo lo anterior invalida el cálculo realizado y, por ello, debe procederse a su subsanación, ajustándolo íntegramente al método previsto en el artículo 10 del RD 55/2017.

III) Trámite de consulta de estructura de costes a operadores económicos del sector.

El artículo 9.7 del RD 55/2017 dispone que previamente a la elaboración de la propuesta de estructura de costes de la actividad, el órgano de contratación deberá solicitar a cinco operadores económicos del sector de su estructura de costes.

En este caso, el Ayuntamiento de Pina de Ebro expone y justifica haber solicitado a cinco residencias de mayores, de características similares, sus estructuras de costes. En efecto, según consta en la documentación recibida, cursó petición a las siguientes residencias:

- Residencia Santa Lucía (Escatrón)
- Residencia El Veral (Osera de Ebro)
- Residencia de Mayores El Moreral (La Puebla de Alfindén)
- Residencia de Ancianos Nuestra Señora de la Peña (Alfajarín)



- Residencia Municipal Luis Carlos Piquer (Sástago)

Sin embargo, según se expone en el propio expediente, no se ha recibido respuesta por parte de ninguno de los operadores consultados dentro del plazo conferido al efecto. En este sentido, se señala por parte de la Alcaldía que se ha expedido certificado acreditativo de la falta de contestación a dichos requerimientos. No obstante, dicho certificado no consta entre la documentación facilitada para la elaboración del presente informe.

Sin perjuicio de lo anterior, y a la vista de la manifestación expresa realizada por la Alcaldía en relación con la inexistencia de respuestas por parte de los operadores económicos consultados, se toma en consideración tal circunstancia.

En definitiva, se ha cumplido con el trámite exigido en el RD 55/2017, si bien no ha sido posible utilizar información suministrada por otros operadores.

En este punto, a efectos de determinar una estructura de costes ajustada a la realidad económica de un servicio de residencia para personas mayores, y ante la inexistencia de datos facilitados por operadores del sector, esta Junta considera recomendable acudir a fuentes objetivas y contrastables que permitan aproximar de forma razonable los distintos componentes del coste. En particular, hubiera resultado procedente consultar y examinar los estudios económico-financieros incorporados a expedientes de contratación de otras entidades locales o Administraciones autonómicas; o revisar informes sectoriales elaborados por entidades representativas; o analizar las cuentas anuales depositadas por operadores relevantes del sector. La consulta y contraste de estas fuentes permitiría fundamentar técnicamente una estructura de costes coherente con la de entidades de naturaleza y dimensión similar, reforzando la solidez del estudio económico incorporado al expediente.



IV) Análisis de la estructura de costes propuesta por el órgano de contratación

La estructura de costes fue sometida a información pública mediante su inserción en el Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza el 25 de febrero de 2026, sin que se formularan alegaciones en el plazo estipulado.

La determinación de los costes de los cinco primeros años de ejecución del contrato está explicada en documento «Análisis de viabilidad de residencia de tercera edad de Pina de Ebro», que se encuentra en el expediente. Parte del dimensionado de los costes necesarios para ofrecer una atención integral y continuada las 24 horas del día, teniendo en cuenta el número medio anual de usuarios estimado, sobre el total de las 48 plazas disponibles:

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
% medio de llenado	70%	80%	90%	100%	100%
Plazas ocupadas (sobre 48)	33	38	43	48	48

Los costes recogidos son los siguientes:

- Gastos de personal: en el estudio se indican las ratios utilizadas para calcular el personal total necesario por plaza y se calcula el coste total de personal teniendo en cuenta el «VIII Convenio marco estatal de servicios de atención a las personas dependientes y desarrollo de la promoción de la autonomía personal». Además, se ha estimado un recargo del 18% por absentismo, formación y complementos, y las cotizaciones sociales
- Gastos de aprovisionamiento: se trata de los gastos de alimentación y limpieza de carácter diario (compra de materiales de limpieza, el servicio de lavandería, la compra de material higiénico sanitario o el coste por lencería, entre otros).



- Gastos por suministros y mantenimiento: se refieren a luz, agua, teléfono y gas, así como los gastos derivados de reparaciones menores y mantenimientos necesarios para garantizar el correcto funcionamiento de las instalaciones.
- Otros gastos de explotación: esta partida incluye gastos por materiales, entre los que podría estar la uniformidad del personal; primas de seguro a cargo del adjudicatario y otros posibles gastos en los que se pueda incurrir en el desarrollo de la actividad, como por ejemplo los gastos por prevención de riesgos.
- Amortización: Únicamente se amortiza la inversión inicial y para el cálculo de la cuota anual se han aplicado el sistema de amortización lineal durante 20 años.

A partir de estos epígrafes, se estiman los costes para cada uno de los cinco primeros años, evolucionando al alza conforme al número medio de usuarios de ocupación y, según se indica, previendo un incremento general del 2% anual en cada rúbrica (excepto en el concepto amortización, que es lineal), con el siguiente resultado:

Concepto	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Aprovisionamientos	143.245,50	168.392,80	194.344,40	221.447,40	226.130,40
Gastos de personal	572.416,20	609.385,80	647.604,50	713.661,70	727.936,60
Suministros	33.003,30	38.697,30	44.730,75	50.983,20	52.034,40
Mantenimiento	10.840,50	12.760,40	14.753,30	16.819,20	16.994,40
Otros	33.003,30	38.697,30	44.730,75	50.983,20	52.034,40
Amortización	29.305,61	29.305,61	29.305,61	29.305,61	29.305,61
TOTAL	821.814,41	897.239,21	975.469,31	1.083.200,31	1.104.435,81

Elaboración propia a partir de los datos del cuadro pag. 57 del Estudio de Viabilidad

De estos importes, se deduce que la estructura de costes varía cada uno de los primeros cinco años de vida del contrato, con la siguiente evolución:



Concepto	EC año 1	EC año 2	EC año 3	EC año 4	EC año 5
Gastos de personal	69,65	67,92	66,39	65,88	65,91
Aprovisionamientos	17,43	18,77	19,92	20,44	20,47
Suministros	4,02	4,31	4,59	4,71	4,71
Mantenimiento	1,32	1,42	1,51	1,55	1,54
Otros	4,02	4,31	4,59	4,71	4,71
Amortización	3,57	3,27	3,00	2,71	2,65
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Elaboración propia a partir de los datos del cuadro pag. 57 del Estudio de Viabilidad

Durante los primeros ejercicios, la ejecución presenta una fase de implantación progresiva de la actividad, con un crecimiento gradual de la ocupación que se caracteriza por una incorporación escalonada de usuarios hasta alcanzar el nivel de ocupación previsto en régimen ordinario de funcionamiento en el año 4. Por este motivo, los gastos de personal se reducen por el incremento progresivo de ocupación y la generación de economías de escala que mejoran la eficiencia del servicio, de manera que la plantilla no se incrementa al mismo ritmo de los usuarios, mientras que existen ciertos gastos de estructura que permanecen invariables.

Llegados a este punto, se constata que no consta en el expediente recibido ningún documento específico en el que, a partir de los datos y magnitudes recogidos en el análisis anterior, se formule de manera expresa y sistematizada una propuesta de estructura de costes debidamente desglosada y motivada.

En particular, no se incorpora al expediente un cuadro o informe en el que se identifiquen y cuantifiquen los distintos componentes, conectando de forma directa y razonada los resultados del estudio de viabilidad con la estructura de costes finalmente propuesta, que es la siguiente:



Concepto	EC Propuesta
Gastos de personal	69,0%
Aprovisionamientos	20,1%
Suministros (Energía)	4,6%
Mantenimiento	1,5%
Amortización	4,8%
Beneficio industrial	
Gastos generales	
Otros gastos	
TOTAL	100,00

Dicho informe debería servir de base para las determinaciones previstas en la normativa aplicable, por lo que se considera imprescindible su elaboración e incorporación al expediente a efectos de justificar la coherencia, la trazabilidad y la adecuada motivación de los porcentajes propuestos.

Atendiendo a lo anterior, la fórmula de revisión de precios se construye tomando como referencia la estructura de costes correspondiente al régimen de funcionamiento normalizado del servicio, esto es, la situación de ocupación estabilizada prevista en el estudio económico-financiero.

Esta opción resulta la más sólida desde el punto de vista jurídico y técnico por las siguientes razones:

- Garantiza la coherencia con el principio de riesgo y ventura inherente a la concesión.
- Evita incorporar a la revisión variaciones estructurales propias de la fase de implantación.
- Asegura la estabilidad y previsibilidad de la fórmula durante toda la vigencia del contrato.
- Se ajusta estrictamente al marco delimitado por el RD 55/2017 en materia de costes revisables.



En consecuencia, la fórmula polinómica incorpora ponderaciones constantes, calculadas sobre la estructura de costes en régimen ordinario, incluyendo exclusivamente aquellos componentes que cumplen los requisitos de relevancia, indispensabilidad y exposición a variaciones objetivas de mercado, y excluyendo expresamente mejoras de eficiencia, amortizaciones, costes financieros y beneficio industrial.

Además, hay que hacer las siguientes observaciones:

- La estructura de costes propuesta no resulta coherente con la estructura normalizada de funcionamiento del servicio, en la medida en que toma como referencia el mayor peso relativo del coste de personal correspondiente al primer ejercicio de explotación, coincidente con la ocupación más reducida. Dicho planteamiento sobredimensiona estructuralmente el componente de personal en la fórmula de revisión, al incorporar un porcentaje propio de una situación transitoria y no representativa del régimen ordinario de prestación. En consecuencia, la ponderación asignada no refleja la realidad económica del servicio en condiciones de ocupación estabilizada, que es el escenario que debe servir de base para la determinación de los coeficientes revisables conforme al marco establecido en el RD 55/2017.
- Se aprecia que la previsión relativa a la suma de las partidas correspondientes a amortización, gastos generales y beneficio industrial —cuantificada conjuntamente en un 4,8 %— ofrece dudas desde el punto de vista de su razonabilidad económica. En efecto, si la propia documentación señala que la amortización alcanza ya el 2,65 % en el quinto año de explotación, el margen restante para cubrir los gastos generales de estructura y el beneficio industrial se reduce a un porcentaje especialmente limitado, lo que podría resultar insuficiente para atender



adecuadamente dichos conceptos conforme a parámetros habituales del sector.

- En la estructura de costes se debe introducir un nuevo concepto de gasto correspondiente al canon de explotación. No obstante, dicho coste no aparece integrado ni reflejado de forma expresa en la estructura de costes incorporada al expediente, lo que impide valorar adecuadamente su impacto sobre la economía de la concesión.

La omisión de este concepto puede alterar la coherencia y completitud del esquema económico planteado, en la medida en que el canon constituye un coste efectivo de la explotación que debe ser tenido en cuenta para determinar el coste total del servicio y, en su caso, el margen o equilibrio económico-financiero. Por ello, resultaría procedente su incorporación explícita a la estructura de costes, con indicación de su cuantificación y tratamiento.

Por otra parte, del mismo modo que los precios, el canon de explotación se actualiza. En la cláusula 8 del PCAP se fija el importe del canon de explotación en la cantidad de 50.000 euros anuales (IVA no incluido) a partir del quinto año de explotación, actualizable conforme a índices objetivos y representativos de costes, en los términos legalmente admisibles. Sin embargo, no se concretan los índices para su revisión.

V) Análisis de la fórmula de revisión propuesta.

Una vez que se ha determinado la estructura de los costes del contrato, procede determinar qué costes serán revisables. En ese sentido, el artículo 4 de la Ley de desindexación indica que el régimen de revisión periódica de los precios se puede aplicar cuando la naturaleza recurrente de los cambios en los costes de la actividad así lo requiera. Además, el artículo 7 del RD 55/2017 establece los requisitos que han de cumplir los costes objeto de revisión:



- Deben ser costes directos o asociados a la actividad objeto del contrato y, además, 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 el contratista sin incurrir en dicho coste.
- Deben ser costes significativos, lo que significa que debe representar, al menos, el 1 por 100 de valor íntegro de la actividad.
- No se pueden incluir costes financieros, amortizaciones, los gastos generales o de estructura ni el beneficio industrial.
- Por último, únicamente podrán incluirse las variaciones de costes que no estén sometidas al control del operador económico, entendiéndose 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.

Con esos condicionantes, en el pliego de cláusulas administrativas del contrato, el Ayuntamiento de Pina de Ebro propone la revisión anual aplicando sobre el precio de cada plaza la siguiente fórmula:

$$P \text{ revisado} = P_0 \times [(0,69 \times P) + (0,201 \times A) + (0,046 \times E) + (0,015 \times M) + 0,048]$$

Donde:

- P_0 : Precio vigente antes de la revisión.
- P: índice de variación del coste de personal (convenio colectivo sectorial)
- A: índice de variación de aprovisionamientos (IPRI sectorial del INE)
- E: índice de variación de suministros energéticos (OMIE Y MIBGAS).
- M: índice de variación de mantenimiento (IPRI reparación y mantenimiento del INE)



La fórmula responde a la estructura de costes propuesta considerando revisable los costes de personal -que representan el 69% del total- los aprovisionamientos (20,1%), suministros energéticos (4,6%) y mantenimiento (1,5%).

Al respecto, se realizan las siguientes observaciones:

- En el PCAP debe constar que, en el marco de la revisión de precios del contrato, la actualización de los importes puede producirse tanto al alza como a la baja, en función de la evolución de los índices y parámetros previamente establecidos en la fórmula de revisión. Dichos índices permiten ajustar los importes de manera objetiva y proporcional a las variaciones de los costes subyacentes. De este modo, la revisión garantiza que la compensación económica refleje fielmente las variaciones de los costes reales, protegiendo tanto al concesionario ante incrementos de los mismos, como a la Administración en caso de disminuciones, en coherencia con lo dispuesto en la normativa aplicable.
- La LCSP exige que en el PCAP figuren los precios individuales o índices de precios específicos asociados a cada componente de coste susceptible de revisión. Por ello, se deben precisar de manera expresa los índices sectoriales que se aplicarán para la revisión de precios del contrato, indicando claramente la fuente oficial de cada uno. Esta especificación permite garantizar que las actualizaciones se basen en costes reales y verificables, facilita la trazabilidad y comprobación de los cálculos, y proporciona seguridad jurídica tanto para la Administración como para el concesionario.

En concreto, no se determina el IPRI sectorial elegido para la variación de los aprovisionamientos que debería reflejar adecuadamente el mix real de compras de la residencia. En este sentido, quizá sería más preciso un índice específico de alimentos.



En cuanto a la variación de los costes energéticos, OMIE es el Operador del Mercado Ibérico de Energía (electricidad) y MIBGAS el Operador del Mercado Ibérico del Gas. Por ello, no es correcto mezclar ambos índices bajo una sola «E». Sería necesario distinguir el peso relativo de cada suministro (electricidad y gas) y aplicar a cada componente su correspondiente índice, así como indicar qué precio concreto se toma (media mensual, anual, etc.).

- El PCAP debe recoger la limitación exigida en el artículo 5 del RD 55/217 en el sentido de que el incremento repercutible de los costes de la mano de obra 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.
- Se debe exigir en el PCAP el cumplimiento de los requisitos de calidad y obligaciones esenciales que se estipulen, como condición necesaria para la revisión, de conformidad con lo señalado en el artículo 4 del RD 55/2017.

Con independencia de todo lo anterior, en la cláusula 6 del PCAP, en la que se recogen los términos de la revisión de precios, se hace referencia a que, a partir del segundo año de ejecución del contrato, el Ayuntamiento prevé la oferta de plazas concertadas con el Instituto Aragonés de Servicios Sociales (IASS). En este caso, en el pliego debe quedar claro que, independientemente del precio actualizado, el precio de las plazas concertadas será el determinado expresamente por la normativa autonómica correspondiente, actualmente la Orden BSF/715/2025, de 12 de junio, por la que se establecen los precios de las plazas contratadas o concertadas por el IASS. El precio de las plazas concertadas, por lo tanto, queda al margen de la revisión con la fórmula polinómica.



VI) 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 octavo del artículo 7, que podrán incluirse componentes en las fórmulas de revisión de precios que incentiven el comportamiento eficiente de los agentes económicos.

Este aspecto no ha sido recogido en la documentación presentada.

III. CONCLUSIONES

1.- El expediente no cumple las exigencias formales previstas en el 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, por los siguientes motivos:

- El cálculo del periodo de recuperación de la inversión no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 10 del RD 55/2017.
- La estructura de costes se presenta sin documento específico en el que, a partir de los datos y magnitudes recogidos en el estudio de viabilidad, se formule de manera expresa, sistematizada, debidamente desglosada y motivada. En este sentido, la estructura propuesta no conecta de forma directa y razonada con los resultados del estudio de viabilidad.
- El canon de explotación no aparece integrado ni reflejado de forma expresa en la estructura de costes, lo que impide valorar adecuadamente



su impacto sobre la economía de la concesión y altera la coherencia y completitud del esquema económico planteado, en la medida en que el canon constituye un coste efectivo de la explotación que debe ser tenido en cuenta para determinar el coste total del servicio.

- El pliego debe recoger la limitación recogida en el artículo 5 del RD 55/2017 en el sentido de que el incremento repercutible de los costes de la mano de obra 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.
- Se deben precisar de manera expresa los índices sectoriales que se aplicarán para la revisión de precios del contrato.

En el caso de los costes energéticos, resulta necesario distinguir el peso relativo de cada suministro (electricidad y gas) y aplicar a cada componente su correspondiente índice, así como indicar qué precio concreto se toma.

- En la memoria que acompañe al expediente, el órgano de contratación deberá justificar el carácter recurrente de la variación de los distintos componentes de coste a considerar en la fórmula de revisión de precios, el cumplimiento de los principios y límites contenidos en los artículos 3, 4, 5 y 7, así como el período de recuperación de la inversión del contrato. Deberá justificarse asimismo que los índices elegidos son aquellos que, con la mayor desagregación posible de entre los disponibles al público, mejor reflejen la evolución del componente de coste susceptible de revisión en cuestión.

2.- El órgano de contratación no ha previsto componentes en las fórmulas de revisión de precios que incentiven el comportamiento eficiente de los agentes económicos. Si bien su inclusión no es obligatoria, sería más adecuado que se motivara en el expediente esta circunstancia.



3.- Se recomienda consultar estudios económico-financieros incorporados a expedientes de contratación de otras entidades locales o Administraciones autonómicas o contrastar la estructura propuesta con otras fuentes con el fin de fundamentar técnicamente que la estructura de costes propuesta es coherente con la de entidades de naturaleza y dimensión similar, reforzando la solidez del estudio económico incorporado al expediente.

Informe EC 3/2026, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, adoptado en su sesión de 22 de abril de 2026