

**Informe EC 4/2026, de 22 abril de 2026, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.**

**Asunto: Informe preceptivo sobre la propuesta de estructura de costes y fórmula de revisión de precios para el próximo contrato de servicios de limpieza viaria en el municipio de Utebo (Zaragoza).**

## **I. ANTECEDENTES**

La Alcaldesa de Utebo, con fecha 23 de octubre de 2025, remite a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón, de conformidad con lo previsto en el apartado 7 del artículo 9 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, que desarrolla la Ley 2/2015 de Desindexación de la economía española, solicitud de informe preceptivo respecto de la estructura de costes y fórmula de revisión de precios aplicable al contrato que se pretende licitar para realizar el servicio de limpieza viaria en el término municipal de Utebo (Zaragoza).

Junto con la solicitud se acompañan los dos documentos siguientes:

- Certificado del Acuerdo del Pleno de 21 de julio de 2025 que aprueba la estructura de costes, ordena someterla al trámite de información pública y posteriormente solicitar el informe preceptivo a Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón.
- Propuesta de estructura de costes y fórmula de revisión de precios elaborada y suscrita por ingeniero de la consultora externa de mayo de 2025.

Considerando que la documentación remitida era insuficiente para la adecuada emisión del informe preceptivo, con fecha 30 de octubre de 2025 se requirió al Ayuntamiento de Utebo para completarla, como mínimo, con la aportación de la siguiente documentación:

- Las solicitudes de estructuras de costes realizadas a 5 operadores económicos, los justificantes de su envío y las respuestas recibidas.
- una Memoria justificativa que indique los cálculos con dimensionamiento del servicio, elaboración del presupuesto anual del servicio, y justificación de las cantidades indicadas en la propuesta tanto de inversión como las referidas al resto de los costes.
- Anuncio información pública BOPZ
- Certificado de exposición pública de la propuesta y en su caso de no alegaciones.
- Borradores de PCAP y PPT

Con fecha 11 de marzo de 2026 se recibió subsanación de la documentación.

El Pleno de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en sesión celebrada el 22 de abril de 2026, acuerda informar lo siguiente:

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **I. Competencia de la Junta Contratación Pública 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 artículo 9

del 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.

La petición del informe ha sido formulada por órgano legitimado, la Sra. Alcaldesa, 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 Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero (en adelante RD 55/2017), desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de Desindexación de la Economía Española (en adelante Ley 2/2015). Ambas normas contienen actuaciones dirigidas a implantar una disciplina no indexadora en la contratación pública, y la regla general se configura como la no obligatoriedad de revisión de los contratos públicos.

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

El punto de partida es el artículo 103 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP), que establece que el

expediente de contratación deberá justificar siempre suficientemente, la necesidad de establecer la revisión del contrato, siendo posible únicamente realizar una revisión periódica y predeterminada de los contratos del sector público.

De esta forma, la posibilidad de revisión del contrato se fundamentará básicamente en el cumplimiento de dos principios, el denominado principio de «referenciación a costes», conforme al cual será necesario elaborar y tomar como referencia la estructura de costes de la actividad de que se trate y además ponderar los distintos componentes de costes, identificando los indispensables para la correcta realización de la actividad en función de su concreto peso relativo en el valor de la misma, y en el principio de «eficiencia y buena gestión empresarial».

El cumplimiento de ambos principios, entre otras cuestiones, será objeto de evaluación en el presente informe preceptivo.

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 de los contratos públicos, y establece también el alcance del informe que corresponde elaborar a esta Junta Consultiva en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón. Conforme a ella, este informe preceptivo tiene por objeto el análisis y verificación de los seis extremos que se consideran relevantes:

- «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.

**I) Comprobación de las premisas necesarias para que proceda la revisión de precios en este contrato.**

Al ser este un contrato de servicios, únicamente será posible su futura revisión de precios, si previamente se justifica su necesidad en el expediente y, además, el periodo de recuperación de la inversión del contrato, es superior a los cinco años.

Entre la documentación aportada por el Ayuntamiento, no se remite como tal una Memoria del órgano de contratación elaborada por el Ayuntamiento, que justifique la necesidad de revisión de este contrato, ni el objeto del contrato, su dimensionamiento o las características y costes de su prestación actual.

La ausencia de esta memoria incumple lo dispuesto en los artículos 4 y 9 del RD 55/2017 que exigen que cualquier revisión esté motivada en un expediente que acredite su procedencia.

Sí se remite una «Propuesta de Estructura de Costes» elaborada y firmada con fecha 24 de octubre de 2025, por Ingeniero industrial contratado por el Ayuntamiento, a la que -en el periodo de subsanación- se adjunta como Anexo el «Estudio Económico» para justificar los costes determinados para alcanzar el presupuesto base de licitación anual de este futuro contrato y su posterior estructura de costes.

En este documento, únicamente se justifica la necesidad de revisión del futuro contrato, someramente en el apartado 3 de la Propuesta, con el siguiente contenido:

*«El régimen de revisión de precios aplicado al contrato de referencia se justifica por las razones siguientes:*

- Se contempla que el contrato sea un contrato de servicios, modalidad que se considera la más idónea*
- Hay que llevar a cabo una inversión importante en material y maquinaria al inicio del contrato, necesaria para realizar los servicios*
- Duración del contrato: El periodo de contratación se pretende establecer por OCHO (8) años con posibilidad de dos prórrogas anuales*
- Periodo de recuperación de la inversión: El periodo de recuperación de la inversión ha de ser superior a cinco años para que sea justificable introducir un régimen de revisión de precios.»*

Esto es, se justifica la revisión por ser un contrato plurianual con un periodo de recuperación de la inversión de 6 años, superior a 5.

En este sentido, el contrato de servicios de limpieza de Utebo cumpliría el primer requisito determinado en el artículo 9 del RD 55/2017, al superar los 5 años de recuperación de inversión, el cual además es acumulativo con el segundo, el de prever necesariamente la fórmula de revisión de precios en los pliegos.

Sin embargo, es necesario advertir que ambas circunstancias habilitan *la posibilidad* de revisar el contrato, pero no la convierten en automática, ya que sería necesario que el órgano de contratación justificase en el expediente aspectos esenciales como son el carácter recurrente de la variación de los distintos componentes de coste, la elección de los índices de revisión, el peso de cada coste, la comparativa con la prestación actual o el personal subrogado, por ejemplo, aspectos que todos ellos deben quedar reflejados en la Memoria, que a tales efectos acompañe al expediente.

Por ello, se considera necesario indicar, que si bien se dan las circunstancias establecidas en el artículo 9 del RD 55/2017 para que proceda la revisión periódica y predeterminada de los precios, dado que el periodo de recuperación de la inversión del contrato se prevé superior a cinco años, no sería suficiente para que el contrato sea revisable, y el órgano de contratación debería justificar su necesidad preceptivamente en el expediente, no siendo esta justificación una mera mención formal, sino que requiere la inclusión de documentos técnicos específicos en el expediente de contratación que acrediten la viabilidad económica y las razones que hacen necesaria la revisión para garantizar la sostenibilidad del contrato.

Respecto de la duración del contrato, la Propuesta de estructura remitida determina que está prevista que sea de 8 años con posibilidad de dos prórrogas anuales, lo que supondría la posibilidad de una ejecución de contrato de 10 años.

Este plazo no es coincidente, y además excede del indicado como periodo de recuperación de la inversión, - que es de 6 años-, lo que supondría *a priori*, como se explicará más adelante, que los 4 últimos posibles años de ejecución del contrato, los años 7, 8, 9 y 10, - y más alejados en el tiempo respecto de los costes estimados con la formalización-, no puedan ser objeto de esta revisión de precios.

En cuanto al objeto del contrato y su dimensionamiento para proceder a ponderar cada uno de sus costes, la propuesta de estructura de costes remitida es también muy imprecisa en ese apartado, y, al no adjuntarse una Memoria, resulta necesario consultar el PPT enviado con la subsanación.

Se advierte que el número de expediente indicado en el PPT, 216/2024, es diferente al indicado en el resto del resto de documentación sobre la estructura de costes remitida, que tiene el número de expediente 230/2025.

El objeto a contratar consiste en la prestación del servicio de limpieza viaria y de la red de alcantarillado municipal de Utebo. La limpieza viaria, tiene por objeto realizar las operaciones necesarias para limpiar y mantener limpias todas las calles, aceras y zonas comunes del municipio con las frecuencias mínimas se detallan en el pliego de prescripciones técnicas.

Se detalla en los pliegos que la limpieza consistirá en un barrido mecánico y/o manual de calles, aceras y calzadas del casco urbano, plazas y soportales públicos, parques, jardines y parterres, mobiliario urbano (papeleras, bancos, mobiliario, paradas autobús), paramentos, fachadas y elementos ornamentales públicos, espacios destinados a mercadillos y viales de polígonos industriales. A modo de ejemplo, están expresamente excluidas de la actividad que se prevé contratar la limpieza de solares, labores de poda o la limpieza de interiores de edificios públicos.

Los trabajos conllevarán entre otros la retirada de todo tipo de residuos de la vía pública, parques y jardines y espacios públicos pertenecientes al ámbito del servicio.

Como dato de referencia, se estima en el PPT que la longitud total de eje de vía pública perteneciente al ámbito del servicio es de 34.799 m y se especifica que, aunque el valor de este parámetro varíe con respecto al de referencia en el momento de inicio del servicio, la misma no podrá considerarse para modificar la contraprestación económica por la ejecución de los servicios contratados.

Se expone también que se realizará servicio de limpieza en domingos y festivos.

En el contrato de limpieza viaria se incluirá también, la realización de las tareas de limpieza de la red de alcantarillado municipal de Utebo con el fin de mantener en adecuadas condiciones de explotación y funcionamiento las conducciones y demás elementos de dicha red cuya longitud aproximada, según indica el PPT, es de 40.222 m.

Además, está prevista la ejecución de servicios extraordinarios de limpieza viaria con el fin de atender imprevistos, emergencias y refuerzos de los servicios ordinarios.

Se verifica que además en este expediente está prevista de forma detallada en los borradores de pliegos de licitación, la fórmula y condiciones de revisión que se prevé utilizar.

En relación con la subrogación de la plantilla que desempeña actualmente los trabajos, tan solo el PPT, indica que *«teniendo en cuenta que el servicio de limpieza viaria se está prestando en la actualidad y que va a darse una continuidad de dicha prestación, es obligada la subrogación del personal que está adscrito actualmente al mismo, de acuerdo con la normativa laboral vigente de aplicación en estos servicios.»*. En el Anexo X del PPT consta información sobre este coste relativo al año 2023 (11 trabajadores a subrogar).

También especifica el PPT, que las relaciones y condiciones laborales del personal se registrarán a través del Convenio Colectivo 2024 2029 de FCC MEDIO AMBIENTE del personal ocupado en los contratos de los servicios de limpieza viaria y recogida de residuos en Utebo.

En cambio, nada se menciona al respecto en la propuesta de estructura de costes, ni del personal subrogado ni del Convenio Colectivo tomado como referencia para el cálculo del Presupuesto base de licitación, por lo que se desconoce si se ha tenido en cuenta a estos trabajadores, sus costes y CC, ya que el cálculo del personal que se presenta, se extrapola de un cálculo por actividad.

Del mismo modo, y a efectos de realizar una cuantificación de los costes del contrato, la propuesta de estructura sí incluye en la subsanación, y valora la relación mínima de equipos que se va a exigir como inversión inicial al contratista, que incluye 4 sopladoras, 3 desbrozadoras, 6 carros de barrido manual, 3 vehículos de auxilio de barrido, 2 barredoras, 1 baldeadora y 1 furgón de limpiezas, y una plataforma de gestión, indicando tanto el número de unidades necesarias, como los precios unitarios y su coste total. Esta inversión en equipos se cuantifica en la cantidad de 637.250 euros, en el cálculo del presupuesto anual que se adjunta.

Respecto de los cálculos de los costes de combustible y de mantenimiento, sucede algo parecido a los costes de personal. Se desglosa por tipo de equipo, y un coste diario por jornada, si bien no se indican los parámetros utilizados para obtener dicho cálculo.

Con esos costes calculados por *actividad y jornada*, el presupuesto anual total de licitación de este servicio ascendería a la cantidad de 892.259,94 euros, sin IVA del 10 % incluido. Este importe se presenta, como ya se ha indicado, a esta Junta, desglosado por extrapolación de aquel en «*costes de ejecución*» – mano de obra, combustibles, mantenimiento...- lo que permite identificar de forma muy genérica los indispensables y la idoneidad de los pesos relativos que se atribuyen a estos costes, en el total del contrato.

No se referencian tampoco, en la documentación aportada, los costes actuales del servicio.

Se utiliza el siguiente Presupuesto base de licitación anual para la ponderación inicial de los costes del contrato:

CONCEPTO	Importe	%	K
Mano de Obra	473.382,77	53,14%	0,53
Amortizaciones	101.259,10	11,35%	0,11
Combustibles	88.683,84	9,94%	0,10
Bienes industriales	64.201,50	7,20%	0,07
Gastos varios	48.351,00	5,42%	0,05
GG + BI	116.381,73	13,04%	0,13
<b>TOTAL</b>	<b>892.259,94</b>	<b>100,00%</b>	<b>1,00</b>

*\* No coincide exactamente con la cantidad anual determinada en el PCAP que es de 936.872,94 euros sin IVA para el primer año.*

Respecto del cumplimiento del resto de las premisas formales, la Propuesta de EC examinada indica correctamente que la revisión de precios procederá tanto al alza como a la baja, y que solo procederá transcurrido un año desde la formalización del contrato (de conformidad con la última reforma de la LCSP) y, una vez ejecutado en todo caso, el 20 % del mismo.

Se observa también que el acuerdo plenario remitido adoptado con fecha 21 de julio de 2025 que aprueba la estructura de costes del contrato, es anterior a la propuesta de estructura de costes remitida, y, además no la especifica expresamente para aprobarla en su apartado primero. Es decir, realmente en ningún apartado del Acuerdo se refleja la ponderación que conlleva la estructura de costes del contrato, de forma explícita.

Por lo mismo, la fórmula de revisión de precios que se aprueba a continuación en el acuerdo municipal, no puede considerarse correcta puesto que no refleja en ninguno de sus coeficientes una ponderación, indicando una fórmula polinómica genérica, sin ponderación real de costes que puede generar controversia, de manera que, este trámite formal no puede considerarse correctamente cumplido.

Se justifica el cumplimiento del requisito de someter a información pública la estructura de costes prevista para este contrato con el fin de que se puedan realizar alegaciones, que se ha realizado en el BOPZ nº 175, de 1 de agosto de 2025, con indicación expresa de una *url* con la información sobre una estructura de costes, anterior a la última remitida, por las fechas.

Se cumple formalmente con el artículo 9.7 del RD 55/2017 que requiere la necesaria solicitud del presente informe preceptivo, dado que se estima un importe anual de contrato de 892.259,94 euros, y una duración de 8 años más dos posibles prórrogas, resultando un importe total (contrato) de presupuesto base de licitación neto de 7.138.079,52 euros y un VEC de 8.922.599,40 euros, superior a cinco millones de euros.

## **II) El período de recuperación de la inversión del contrato debe ser igual o superior a cinco años.**

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

Es importante conocer el periodo de recuperación de la inversión, dado que únicamente durante el mismo será posible revisar el precio del contrato.

Para determinar adecuadamente la inversión primero, y su periodo de recuperación después, resulta preciso circunscribir correctamente el objeto del contrato y utilizar para sus cálculos parámetros que sean objetivos. Las estimaciones deben realizarse sobre la base de previsiones razonables y, siempre que sea posible, basadas en fuentes estadísticas oficiales.

La documentación remitida con la subsanación a esta Junta indica los elementos, número de unidades y precios unitarios que se consideran necesarios en la inversión inicial para la ejecución de este contrato, y que en total se cuantifica en una inversión de 637.250 euros.

En el apartado 4 de la propuesta se aplica la fórmula que determina específicamente el artículo 10 del RD 55/2017 para calcular el periodo de recuperación de la inversión, la cual establece que la tasa de descuento aplicada debe corresponder al rendimiento medio en el mercado secundario de la deuda del Estado a diez años en los últimos seis meses (3,14), incrementado en un diferencial de 200 puntos básicos. De esta forma, la tasa de descuento aplicada es 5,14.

Tomando el importe de inversión inicial, la propuesta aplica correctamente la fórmula del reglamento y muestra un periodo de recuperación de la inversión para este contrato de servicios de 6 años, lo que permite la posibilidad de revisión del mismo por ser su ejecución superior a los 5 años y cumplir con lo previsto en los artículos 10.1 del RD 55/2017 y párrafo segundo del artículo 29.6 de la LCSP.

Sin embargo, como ya se ha indicado anteriormente, tanto la propuesta de estructura como el PCAP remitido, contemplan un plazo de ejecución del contrato que es superior a este periodo, - el plazo de ejecución será de 8 años, con la posibilidad de prórroga de 2 años, pudiendo alcanzar un total de 10

años-, lo que puede plantear un problema con la revisión de precios del futuro contrato.

A este respecto se debe indicar que el artículo 5.1 del RD 55/2017 es tajante respecto al periodo en que puede revisarse el contrato. La norma establece que la revisión de precios solo es posible *durante* el periodo de recuperación de la inversión, en este caso, los 6 años que se han calculado conforme al artículo 10 del RD 55/2017. Una vez transcurrido ese plazo, el contrato se vuelve no revisable para el tiempo restante (los 2 años finales del contrato original más las dos prórrogas que serían los años 7, 8, 9 y 10 de ejecución).

El PCAP establece en este sentido, una premisa errónea cuando en su página 33, dentro del apartado 6 destinado a la revisión de precios, indica que: *Considerando, según informe técnico, un periodo de recuperación de la inversión de 6 años, la revisión tendrá lugar cuando hayan transcurrido dos años desde la formalización del contrato, hasta el octavo año de prestación.*

Es decir, excluye los dos primeros años de ejecución de revisión, - cuando realmente desde la modificación de la normativa en 2023 es solo uno el excluido-, pero es que además empieza a computar el periodo de recuperación de la inversión a continuación de esos 2 años iniciales para llegar a los 8 años de contrato, lo que sería contrario a la ley y vulneraría la normativa de desindexación porque la recuperación de la inversión comienza desde el primer día, con la formalización y ejecución misma del contrato.

Por lo que, como ya se ha indicado al principio de este informe, y es importante resaltar, tal y como se configura este contrato, dejaría de revisarse al concluir el año 6, momento en el que concluye el periodo de recuperación de la inversión, quedando sin derecho a revisión los años más alejados del cálculo del presupuesto base de licitación, desde el año 7 hasta el 10, ambos incluidos.

### **III) Consulta de la estructura de costes con operadores económicos del sector. Requisito previo para la elaboración de la propuesta presentada**

El artículo 9.7 del RD 55/2017 establece lo siguiente:

*«Es necesario que el órgano de contratación elabore una propuesta de estructura de costes de la actividad, previa solicitud a cinco operadores económicos de su estructura de costes».*

Se comprueba en la documentación remitida por el Ayuntamiento de Utebo que en el mes de mayo de 2025 se solicitó la previsión de una estructura de costes para este contrato a los siguientes cinco operadores habituales del sector: ACTÚA SERVICIOS Y MEDIO AMBIENTE, S.L.; FCC MEDIO AMBIENTE, S.A.U.; SEULA, S.A.; URBASER, S.A.; y ACCIONA SERVICIOS URBANOS, S.R.L.

Se recibió respuesta electrónica de los cinco operadores que por lo tanto representan un 100% de información a tener en cuenta para formular la propuesta del órgano de contratación.

La solicitud a los operadores cumple *a priori* con lo indicado en la Comunicación 1/2023 dado que les traslada información sobre el objeto del futuro contrato, así como un modelo con los parámetros de referencia para elaborar su estructura de costes con referencia expresa al desglose de las partidas de gastos generales y beneficio industrial.

*Tipo de contrato: De servicios*

*Objeto del contrato:*

- *La prestación de los servicios de viaria (retirada de residuos de la vía y espacios públicos) y de la red de saneamiento municipal (incluyendo imbornales y acequias de responsabilidad municipal). Los sistemas a emplear incluyen barrido manual, mecánico y mixto, baldeo, limpiezas especiales con hidrolimpiadora, limpieza en fiestas, y plan de heladas y nevadas.*

- *Ejecución de servicios complementarios: limpieza de mobiliario urbano, mantenimiento de papeleras, limpieza de sifones, inspección de la red de alcantarillado con cámara de TV en circuito cerrado.*

*Plazo de contratación: Se establece un plazo de ocho (8) años de duración prorrogable por dos años adicionales.*

*Especificaciones:*

- *Existe subrogación de los trabajadores que actualmente prestan los servicios.*

--

*La maquinaria y vehículos serán de nueva adquisición, propiedad del contratista, aunque se establece la obligación de adscribir totalmente al servicio durante el periodo de duración del contrato.*

- *Será obligatorio disponer de una base (instalaciones fijas) en el municipio a costa del contratista.*

No obstante, la información sobre el objeto no es completa dado que no incluye algunos datos esenciales para la determinación de una estructura de costes, como los relativos a la población usuaria del servicio, la superficie viaria del municipio, los horarios y periodicidad de limpieza y recogida que se pretende, por lo que la información de las contestaciones será una respuesta para un *contrato tipo* de limpieza viaria.

Las contestaciones remitidas por los operadores son homogéneas en sus formas y siguen el modelo con los parámetros de estructura indicados por el Ayuntamiento en su solicitud. Todas contemplan los costes incluyendo gastos generales y beneficio industrial dentro de su estructura excepto una, la presentada por FCC que manifiesta que:

*«Asimismo, en virtud del acuerdo de la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de las Islas Baleares, de 26 de enero de 2023, en relación con el Exp. Junta Consultiva: RES 27/2022-Resolución del recurso especial en materia de contratación, no han de constar en el desglose de los componentes de las estructuras de costes, los Gastos Generales (GG) y el Beneficio Industrial (BI) por ser partidas no revisables, por ello, en tabla independiente, se desglosan conforme el siguiente detalle 100 % estructura de costes y 10% GG y BI.»*

Sin embargo, esta apreciación no es correcta. Lo que indica la Junta Consultiva es que esos gastos no son revisables, no que no formen parte de la estructura de costes del contrato. Su ponderación debe constar con su peso específico en

el % del total del contrato, porque de no hacerlo así, el peso del resto de los componentes estaría siendo adulterado.

La propuesta del Ayuntamiento entiende también que deben quedar incluidos ambos costes en la estructura de costes y ajusta los datos presentados con la inclusión de la partida de GG y BI.

El resto de los operadores presenta una estructura de costes del 100 % del contrato incluyendo el coste no revisable de GG y BI.

A continuación, se presenta una tabla donde se detallan las estructuras homogeneizadas de todos ellos.

	K1 (MO)	K2 (AMORT)	K3 (COMB)	K4 (PI)	K5 (GV)	K6 (GG+BI)	TOTAL
<b>operador 1</b>	75,50	6,50	7,00	4,50	2,00	4,50	100
<b>operador 2</b>	68,65	8,13	10,08	7,12	2,02	4,00	100
<b>operador 3</b>	69,93	7,99	5,47	5,41	2,20	9,00	100
<b>operador 4</b>	60,37	12,50	6,00	5,00	8,13	8,00	100
<b>operador 5</b>	72,73	7,27	3,64	3,64	3,64	9,09	100
<b>MEDIA OPER ECON</b>	<b>69,44</b>	<b>8,48</b>	<b>6,44</b>	<b>5,13</b>	<b>3,60</b>	<b>6,92</b>	<b>100,00</b>

Del análisis de estas 5 estructuras, la propuesta del Ayuntamiento de Utebo destaca lo siguiente, una vez ajustada la contestación de FCC:

- La gran similitud de los coeficientes de la estructura de costes en la partida de gastos de personal (MO) de cuatro de los operadores económicos. Sólo un operador (operador 1) se aparta mucho de esta tendencia.
- Los porcentajes correspondientes a los otros gastos varían ostensiblemente de un operador a otro. Llama la atención el escaso valor del porcentaje destinado a gastos generales y beneficio industrial de dos de los operadores (operador 1 y 2), porcentaje que sería no revisable.

Y a continuación, efectúa un promedio de cada uno de los costes reflejados por los 5 operadores con el fin de tener en cuenta la información aportada por estos.

El hecho de utilizar la media de los valores como referente para cada uno de los costes, se considera adecuado porque se ha obtenido una respuesta de todos los operadores económicos, de manera que la información recibida es útil y la media no queda distorsionada por una escasa participación.

Existe, no obstante, cierta disparidad con respecto a los cálculos de costes inicialmente efectuados por el Ayuntamiento y que son objeto de un análisis en el siguiente apartado.

	MO	AMORT	COMB	PI	GV	GG+BI	TOTAL
ESTUDIO ECONÓMICO INICIAL AYTO	53,14	11,22	9,96	7,21	5,43	13,04	100,00

La propuesta de estructura considera que las estructuras de costes presentadas por los operadores económicos no son totalmente adecuadas para el concreto servicio de limpieza en Utebo, puesto que las considera generalistas y de referencia. No obstante, especifica que se tiene en cuenta la información aportada por los estos, calculando la media (redondeada a dos decimales) que resulta de cada concepto.

	MO	AMORT	COMB	PI	GV	GG+BI	TOTAL
ESTUDIO ECONÓMICO INICIAL AYTO	53,14	11,22	9,96	7,21	5,43	13,04	100,00
MEDIA OPER ECON	69,44	8,48	6,44	5,13	3,60	6,92	100,00
<b>COEFICIENTES PROPUESTOS EN EC</b>	<b>61,25</b>	<b>9,91</b>	<b>8,19</b>	<b>6,16</b>	<b>4,51</b>	<b>9,98</b>	<b>100,00</b>

Se comprueba que los operadores consultados revisarían de media el 81,01 % del contrato, el Ayuntamiento con sus cálculos iniciales el 70 %, y la propuesta municipal final de estructura revisa el 75 % del importe del contrato.

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

#### **IV) Análisis de la estructura de costes asociados directamente a la ejecución del contrato propuesta por el órgano de contratación, su relevancia y su consideración como costes revisables o no.**

Una estructura de costes debe integrar la totalidad de los costes que requiere la prestación del servicio.

Su análisis requiere verificar por la Junta que la propuesta remitida por el Ayuntamiento de Utebo cumple con las reglas establecidas en el artículo 7 del RD 55/2017, de manera que sólo se revisen los costes del contrato que sean costes directos o asociados a la actividad objeto del mismo y, que además sean costes «indispensables» para su ejecución. Se considera que un coste es indispensable cuando la actividad no pueda realizarse de manera correcta y conforme a las obligaciones asumidas por el contratista sin incurrir en dicho coste.

Por último, el coste indispensable debe ser también «significativo», y lo es cuando represente al menos el 1 por 100 de valor íntegro de la actividad, y no se encuentre sometido al control del contratista.

También procede verificar que nunca se revisen los costes asociados a las amortizaciones, los costes financieros, los gastos generales o de estructura, ni el beneficio industrial.

En cuanto a los costes de mano de obra, el RD 55/2017 determina que sólo serán revisables si su coste es significativo e indispensable.

Del total de los costes referenciados en la propuesta presentada, el Ayuntamiento de Utebo establece que los costes de amortización y financiación de las inversiones serán sin duda significativos e indispensables, puesto que el adjudicatario tendrá que adquirir la mayor parte del material necesario al inicio del contrato. Conforme al estudio económico y demás documentación que se adjunta, el coste de amortización es significativo y representa un 9,91% del coste total, no obstante, estos costes correctamente no se consideran revisables, al igual que tampoco los relativos a gastos generales y beneficio industrial que suponen un 9,98%.

Tampoco se revisan un conjunto de gastos denominados como gastos varios, en el que computan una amalgama de gastos que incluye los de vestuario y los de EPI, los derivados de la gestión de residuos, etc., que son individualmente costes no significativos y no revisables y representan en su conjunto un 4,51%.

Respecto de los costes de personal, siendo que la limpieza será en parte mecanizada y en parte manual, la partida correspondiente a personal se considera significativa e indispensable y, por ello, revisable. Representa en el cálculo inicial del Ayuntamiento de Utebo el 53 % del contrato y pasa a ser del 61% tras la media de esa ponderación con la media de los operadores. El cálculo de los costes unitarios del personal presentado no especifica cual es el parámetro o Convenio que se ha utilizado para su cálculo.

Se puede observar en el Anexo del Estudio Económico, que se desglosan en su cálculo conceptos como los costes de las cotizaciones a la Seguridad Social, costes de absentismo, vacaciones, de forma que se refleja el coste unitario de personal por categorías profesionales (conductor de día, peón de

día y peón especializado de día), computando 273 jornadas al año, con 6,66 horas de trabajo diario.

No se especifica nada sobre el posible personal subrogado ni el número total de plantilla con el que se ha calculado el coste de personal y su ponderación en el precio total del contrato.

No obstante, este coste representa un porcentaje inferior a la media de los operadores que es de un 69,44 %. Un coeficiente de mano de obra del 61,25% como el propuesto tras realizar la media de sus costes con la media de los operadores, es una cifra técnicamente razonable y coherente con la estructura de costes de este sector para un servicio de limpieza viaria, donde el personal suele oscilar entre el 60 % y el 75 %, si bien no se justifica su ponderación ya que no se incluyen los diferentes costes salariales desglosados *por cada trabajador y categoría*.

Con esta forma de cálculo por actividad, se pierde en parte la trazabilidad del mismo porque no hay un detalle específico por coste unitario, importante sobre todo en contratos con personal subrogado, con unos costes ya consolidados.

Y es que, aunque el artículo 130 de la LCSP se centre en la información que el órgano de contratación debe facilitar a los licitadores para que estos conozcan sus obligaciones laborales en caso de que exista personal subrogado, - y este aspecto sí lo detalla el Ayuntamiento de Utebo en el PPT-, lo cierto es que el artículo 100 obliga a que esa misma realidad sobre el personal subrogado se traslade al cálculo del presupuesto base de licitación del nuevo contrato.

En este sentido, cabe recordar que en el caso de los contratos en los que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato, la LCSP exige que el presupuesto base de licitación indique de forma desglosada y con desagregación de género y

categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia.

Esta regla es aplicable a todos los contratos de servicios en los que los costes salariales de los trabajadores ocupados en la ejecución del contrato son los principales que componen la propia prestación. Este criterio ha sido asentado, entre otras, por la Resolución 739/2019, de 4 de julio de 2019, del TACRC.

En segundo lugar, también se consideran indispensables y significativos, y por ello revisables, los costes de mantenimiento y reparación de los vehículos y contenedores, dado que el servicio es en parte mecanizado y va a requerir un elevado consumo de bienes industriales.

Este coste supone en el presupuesto municipal un porcentaje del 7,21 %, más alto que la media de coste establecida por los operadores que es del 5,13 %.

No obstante, el peso queda reducido con la media aplicada en la propuesta de estructura y supone finalmente el 6,16% del total. El cálculo para determinar el coste en el presupuesto base de licitación se extrapola igualmente de un cálculo por actividad, con unas operaciones que se presentan en el estudio económico, de mantenimiento por jornada y vehículo mediante un coste diario por equipo, sin referencia alguna.

Lo mismo es predicable respecto del coste de combustible, tercero y último de los costes revisables del contrato, se considera indispensable dado que el servicio se realiza sobre una red viaria y de alcantarillado extensa, motivo por el que el consumo de combustible previsiblemente será elevado, si bien no se detallan los parámetros utilizados para su cálculo (tipo y precio de combustible, por ejemplo). Este coste representa un 9,96% del coste total, por lo que es un coste significativo, siendo la media propuesta de los operadores de 6,44%, existiendo una disparidad que no se explica ni se justifica en un cálculo

objetivo, ya que de nuevo se utiliza para el cálculo un coste por jornada y vehículo cuyo origen no se explica. La propuesta de estructura de este coste finalmente, es la media de ambas ponderaciones, y supone revisar el 8,19%.

La propuesta de estructura de costes analizada, supone la revisión del 75% de los costes del contrato, inferior al 81 % propuesto de media por los operadores consultados.

#### **V) Análisis de la fórmula de revisión propuesta:**

El RD 55/2017 exige justificar, en la Memoria que debe acompañar al expediente, la idoneidad de la fórmula *ad hoc* establecida por el órgano de contratación, los diferentes componentes de coste a considerar y la mejor elección de los índices por mayor desagregación.

La propuesta de estructura de costes, recoge en su apartado 6 una revisión del contrato, al alza o a la baja, una vez transcurrido el plazo de un año, desde la formalización del contrato, y siempre que se haya ejecutado al menos un 20 % del importe del mismo, que se calculará (con resultado positivo o negativo) conforme a la siguiente fórmula:

$$K_{rev\ i} = K_{vp} + K_{in\ ef}$$

$$K_{vp} = \text{Término de variación de precios} = 0,90 \times K_{A\ i}$$

$$K_{vp\ i} = K_1 \times ICP\ i + K_2 + K_3 \times IC\ i + K_4 \times IPRI\ i + K_5 + K_6$$

Siendo:

$K_{vp\ i}$  = Índice de revisión para el año  $i$

K1: Término correspondiente a la Mano de Obra. Revisable

K2: Término correspondiente a amortizaciones. No revisable

K3: Término correspondiente a combustibles líquidos. Revisable

K4: Término correspondiente a productos industriales. Revisable

K5: Término correspondiente a Gastos Varios. No revisable

K6: Término correspondiente a GG y BI. No revisable

$I_{CPI}$  = Índice que refleja el incremento a aplicar para el año  $i$  de los costes de mano de obra resultante de lo acordado en el convenio colectivo que rige las condiciones laborales del personal adscrito al servicio. El incremento no podrá ser superior al reflejado en los Presupuestos Generales del Estado para los empleados públicos para el mismo periodo considerado. El índice a aplicar en la primera revisión, y sucesivas, tendrá en cuenta los incrementos salariales que se hubieran producido en el periodo comprendido entre la fecha de presentación de la oferta y la de la revisión de precios.

$IC_i$  = Índice que refleja el incremento a aplicar para el año  $i$  del grupo especial de combustibles líquidos (0453 Índice nacional) con respecto al registrado en la fecha de presentación de la oferta, publicados por el INE.

$IPRI_i$  = Índice que refleja el incremento a aplicar para el año  $i$  del grupo especial de bienes de equipo de productos industriales (Índice nacional) con respecto al registrado en la fecha de presentación de la oferta, publicados por el INE.

Se cumple que  $K1+K2+K3+K4+K5+K6 = 1$

Se especifica, igualmente, que los índices de variación a aplicar para cada tipo de coste, excepto el de personal, serán los que estén publicados el último día del mes inmediatamente anterior al que corresponda la revisión, por el INE. El índice será el determinado para la Comunidad Autónoma de Aragón o en su defecto en el ámbito estatal.

En la Memoria, el RD 55/2017 exige también justificar expresamente 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. Al no haber memoria, la propuesta no hace referencia a estos aspectos.

El borrador del PCAP presentado recoge expresamente la posibilidad de revisión de precios del contrato, la fórmula de revisión a aplicar y los índices de la misma forma ya examinada en la propuesta indicando que tendrá lugar cuando el contrato se hubiese ejecutado, al menos, en el 20% de su importe y hubiese transcurrido un año desde su formalización, quedando por lo tanto, el primer 20% ejecutado y el importe ejecutado en el primer año transcurrido desde la formalización excluidos de la revisión.

Sin embargo, como ya se ha indicado anteriormente en el Informe, es erróneo el apartado incluido en la página 33, que se indica a continuación:

*Considerando, según informe técnico, un periodo de recuperación de la inversión de 6 años, la revisión tendrá lugar cuando hayan transcurrido dos años desde la formalización del contrato, hasta el octavo año de prestación.*

La revisión de precios sólo puede tener lugar durante el período de recuperación de la inversión del contrato, que es de 6 años desde que su ejecución comienza, dentro del cual ni el primer año ni el 20% inicial, se pueden revisar. Esto implica, a diferencia de lo que expresa el PCAP, que ni en el año 7, ni en el año 8 de ejecución, el contrato puede ser revisado.

Por lo mismo, tampoco las prórrogas, si se realizasen siendo los años 9 y 10, podrían tener revisión. Esta circunstancia debe quedar advertida expresamente a los licitadores en el pliego.

Los pesos relativos o valores otorgados a los coeficientes utilizados en la fórmula de revisión son los siguientes y coinciden con los evaluados en la propuesta de estructura planteada, con la que se ha buscado una ponderación

equilibrada entre las ponderaciones de coste presupuestadas por el Municipio y las medias de las remitidas por los cinco operadores:

K1	K2	K3	K4	K5	K6	SUMA
0,61	0,10	0,08	0,06	0,05	0,010	1

Respecto a los índices utilizados, el índice de revisión que se referencia en la fórmula aplicable al coste de personal, es el resultante de lo acordado en el Convenio Colectivo sectorial que resulte de aplicación al personal adscrito al servicio, si bien no se indica el mismo. Se especifica que el incremento no podrá ser superior al reflejado en los Presupuestos Generales del Estado para los empleados públicos.

El índice de referencia usado en el coste de combustibles, es del grupo especial de combustibles líquidos, publicado por el INE.

Respecto del índice IPRI, correspondiente a la variación anual del índice de grupo de bienes de equipo de productos industriales, publicado por el INE, con el que se va a revisar el componente de coste K4 referido al mantenimiento, se considera correcto dado que está revisando el coste de mantenimiento de los vehículos y maquinaria del contrato, que se han computado de forma individualizada por equipo y por lo tanto se corresponde con dicho concepto revisable.

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

Con su aplicación, se revisará el 75 % del precio del contrato y quedará sin revisión el 25 % por corresponder a costes que, no son revisables, que tienen carácter poco significativo o bien que pudieran estar sometidos a un control por parte del operador económico.

#### **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 de su artículo 7, que podrán incluirse componentes en las fórmulas de revisión de precios que incentiven el comportamiento eficiente de los agentes económicos.

El Ayuntamiento de Utebo, considera preciso introducir en el régimen de revisión de precios un incentivo a la eficiencia. En un contrato de servicios de limpieza viaria la eficiencia se basará en que, incurriendo en el mismo gasto, se efectúe el servicio con mayor calidad, es decir, se limpie más y mejor.

Por ello se ha determinado que, en la revisión de precios, la aplicación de la fórmula de revisión examinada represente un 90% y el 10% restante se vincule a la consecución de los parámetros que incentiven la eficiencia, con el objetivo de motivar al contratista a esa mejor y más eficiente gestión.

Esta fórmula busca un equilibrio considerado correcto, permitiendo la actualización de precios, pero obligando a que una parte de la revisión dependa de la eficiencia en la ejecución.

$K_{vp}$  = Término de variación de precios =  $0,90 \times K_A$  i

$K_{in\ ef}$  = Término de incentivo a la eficiencia =  $0,10 \times K_{ef}$

Para evaluar la eficiencia del servicio se considerará el parámetro correspondiente al «Índice de Calidad» o «Eficiencia del servicio», que se obtendrá para cada mes de acuerdo con lo establecido en el PCAP y PPT en lo relativo al sistema de control de calidad de ejecución del contrato.

### III. CONCLUSIÓN

A la vista de lo anteriormente expuesto y de la documentación aportada por el Ayuntamiento de Utebo, se emite el presente informe preceptivo de la propuesta de estructura de costes y fórmula de revisión de precios para el contrato de limpieza municipal, analizados por esta Junta, considerándose que el cumplimiento de las exigencias 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, queda condicionado a lo siguiente:

- 1.- En el expediente se deberá acreditar que la naturaleza recurrente de los cambios en los costes de la actividad justifica la revisión de precios periódica y predeterminada.
- 2.- Si bien la propuesta de estructura de costes presentada desglosa técnicamente los factores de la futura revisión, adolece de la falta de una Memoria Justificativa -exigida por el RD 55/2017- que motive en mayor medida tanto los cálculos presentados como la idoneidad de los índices de revisión elegidos.

3.- Es imprescindible que el PCAP cumpla con la prescripción establecida en el artículo 9.5 del RD 55/2017, en lo referente a la *limitación temporal* de la revisión en el período estricto de la recuperación de la inversión del contrato, porque existe una confusión entre el *periodo de recuperación de la inversión* y el *periodo revisable* del contrato.

Dado que la inversión se recuperará en los 6 primeros años y no es posible revisar el precio una vez concluido el periodo de recuperación de la inversión, tal y como establece el artículo 5 del RD 55/2017, se debe indicar expresamente que a partir del año 7, como los costes de inversión (maquinaria de limpieza, vehículos, instalaciones iniciales) ya están legalmente amortizados, el contrato deja de ser revisable y cualquier fórmula aplicada a partir de ese año, y en los siguientes 8, -y 9 o 10 si hubiera prórroga-, sería ilegal.

**Informe EC 4/2026, de 22 abril de 2026, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.**