



Informe 1/2026, de 20 de enero, de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña (Comité de Precios de Contratos) sobre la estructura de costes propuesta por el Consejo Comarcal del Baix Empordà en relación con el contrato de servicios de recogida de residuos y gestión de la planta de transferencia

ANTECEDENTES

1. El artículo 103 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), establece que 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 que prevé el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, que desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española (RD 55/2017), entre otros, en caso de contratos en que el periodo de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años. Asimismo, también dispone que “previa justificación en el expediente podrá admitirse la revisión de precios en los contratos (...) aunque su período de recuperación de la inversión sea inferior a cinco años siempre que la suma de la participación en el presupuesto base de licitación del contrato de las materias primas, bienes intermedios y energía que se hayan de emplear supere el 20 por ciento de dicho presupuesto”. A este efecto, prevé que “la revisión solo podrá afectar a la fracción del precio del contrato que presenta dicha participación”, que “el pliego deberá indicar el peso de cada materia prima, bien intermedio o suministro energético con participación superior al 1 por ciento y su respectivo índice oficial de revisión de precios” y que “no será exigible para la inclusión en los pliegos de la fórmula de revisión a aplicar al precio del contrato la emisión de informe por el Comité Superior de Precios de Contratos del Estado”. Además, también establece que “salvo en los contratos de suministro de energía, cuando proceda, la revisión periódica y predeterminada de precios en los contratos del sector público tendrá lugar en los términos establecidos en este capítulo, cuando el contrato se hubiese ejecutado, al menos, en el 20 por ciento de su importe y hubiese transcurrido un año desde su formalización”.

Por su parte, el artículo 9 del RD 55/2017, relativo a la revisión periódica y predeterminada de precios en los contratos del sector público diferentes de los contratos de obras y de los contratos de suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las administraciones públicas, fija el contenido que tiene que tener la memoria que acompañe el expediente de contratación, así como las previsiones respecto de la revisión de precios que se tienen que especificar en los pliegos, y establece que la revisión no puede tener lugar transcurrido el periodo de recuperación de la inversión del contrato.

Asimismo, de acuerdo con el apartado 7 de este artículo 9, para los contratos con un precio igual o superior a cinco millones de euros, el órgano de contratación tiene que incluir en el expediente de contratación un informe preceptivo valorativo de la estructura de costes emitido, en el ámbito de Cataluña, por el Comité de Precios de Contratos de Cataluña, y que a estos efectos el órgano de contratación ha de: 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 este Comité de Precios de Contratos de Cataluña.

2. En fecha 10 de octubre de 2025, este Comité de Precios ya emitió informe sobre una estructura de costes inicial del mismo contrato de servicios de recogida de residuos y gestión de la planta de transferencia propuesta por el Consejo Comarcal del Baix Empordà, en el cual se

concluía que, como consecuencia de una modificación de la estructura de costes inicialmente propuesta, y dado que la nueva estructura no había sido sometida al trámite de información pública, no se podía considerar acreditado el cumplimiento de los requisitos procedimentales establecidos por el Real decreto 55/2017, de 3 de febrero.

3. El Consejo Comarcal del Baix Empordà envió a la Secretaría Técnica de la Junta Consultiva de Contratación Pública una nueva solicitud de informe preceptivo valorativo de la estructura de costes relativa al *contrato de servicios de recogida de residuos y gestión de la planta de transferencia* (de ahora en adelante, el Contrato), junto con la documentación siguiente:

- Certificado firmado por el Presidente y la Secretaria en fecha 10/12/2025, respecto de la aprobación por el Pleno del Consejo comarcal en sesión ordinaria de 9/12/2025 de la ratificación del Decreto 2025/1557 de 6 de noviembre de 2025 de aprobación de una nueva estructura de costes.
- Anuncio publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Gerona (BOPG) nº 218, de fecha 14/11/2025, en lo referente al trámite de información pública de la propuesta de estructura de costes del Contrato.
- Memoria en lo referente a la propuesta de estructura de costes del Contrato firmada por la técnica de Medio Ambiente y por un técnico grado superior coordinador del Ayuntamiento en fecha 06/11/2025, donde figura, también, la tabla del cálculo del período de recuperación de la inversión y las respuestas de los operadores económicos consultados.
- Pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) del Contrato.
- Pliego de prescripciones técnicas particulares (PPTP) del Contrato, firmado por la técnica de Medio Ambiente en fecha 19/12/2025.
- Certificado firmado por el Presidente y la Secretaria en fecha 16/12/2025, en lo referente al trámite de información pública de la estructura de costes y a la inexistencia de alegaciones.
- Archivo en formato Excel donde figuran los costes de explotación del servicio, la estructura de costes del Contrato y el cálculo del periodo de recuperación de la inversión.

4. La propuesta de estructura de costes del Contrato de la cual se solicita informe, aprobada mediante Decreto del Presidente del Consejo Comarcal, nº 2025-1557 y ratificada en la sesión del Pleno de 09/12/2025, es la siguiente:

	Consejo Comarcal BE
Gastos de personal	47,17%
Combustibles	9,12%
Mantenimiento y reparaciones	7,55%
Amortización y financiación de inversiones	19,64%
Otros gastos	5,80%
Gastos generales	5,36%
Beneficio industrial	5,36%
Total	100,00%

CONSIDERACIONES

1. Competencia del Comité de Precios de Contratos de Cataluña

De acuerdo con el artículo 17 del Decreto 118/2023, de 27 de junio, por el cual se establece la composición y el régimen jurídico de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña, corresponde al Comité de Precios de Contratos de Cataluña informar sobre la estructura de costes de los contratos del sector público diferentes de los contratos de obras y de los contratos de suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las administraciones públicas sometidos a revisión periódica y predeterminada de precios, siempre que el precio del contrato sea igual o superior a cinco millones de euros.

2. Requisitos procedimentales

El órgano de contratación ha llevado a cabo, de conformidad con el artículo 9.7 del RD 55/2017, los trámites siguientes:

- a) Solicitud a cinco operadores económicos del sector de su estructura de costes.
- b) Elaboración de una propuesta de estructura de costes.
- c) Trámite de información pública de la propuesta de estructura de costes por un plazo de 20 días.
- d) Remisión de la propuesta de estructura de costes al órgano competente para emitir el informe valorativo.

Con respecto al trámite indicado en la letra a), el órgano de contratación señala haber tramitado las solicitudes de las estructuras de costes a un total de ocho operadores, recibiendo respuesta de cinco de ellos.

3. Circunstancias que tienen que concurrir para que sea procedente la revisión de precios y el informe preceptivo del Comité de Precios

El expediente de contratación de los contratos con un precio igual o superior a 5 millones de euros tiene que incluir el informe preceptivo valorativo de la estructura de costes emitido por el Comité de Precios cuando sea procedente la revisión periódica y predeterminada por concurrir las dos circunstancias siguientes:

- a) Que el periodo de recuperación de la inversión del contrato sea igual o superior a cinco años, justificado de conformidad con el criterio que establece el artículo 10 del RD 55/2017.
- b) Que esté previsto así en los pliegos, que tienen que detallar la fórmula de revisión.

La revisión de precios está prevista en el PCAP del Contrato donde se detalla la fórmula de revisión. El Consejo Comarcal del Baix Empordà ha previsto una duración del contrato de 10 años, con la posibilidad de prorrogar un año más. El órgano de contratación justifica esta duración para posibilitar la recuperación de las inversiones directamente relacionadas con la ejecución del Contrato. Con respecto al periodo de recuperación de la inversión, según el cálculo aportado por el Consejo Comarcal, se establece en 9 años y 5 meses.

Hace falta tener en cuenta que el artículo 29 de la LCSP establece una duración máxima de los contratos de servicios de 5 años, incluyendo las posibles prórrogas y, excepcionalmente, se prevé la posibilidad de establecer una duración superior, si bien solo cuando lo exija el periodo de recuperación de las inversiones directamente relacionadas con el contrato, incluyendo la obtención de un beneficio sobre el capital invertido en condiciones normales de explotación. Asimismo, tal como se especifica en el PCAP, la revisión de precios no podrá tener lugar una vez transcurrido el periodo de recuperación de la inversión.

En el cálculo del periodo de recuperación de la inversión, los costes de explotación no se han determinado a partir de la descripción y el desglose detallado de los costes contenidos en la hoja de cálculo, sino que se han obtenido como resultado de deducir del presupuesto base de licitación el importe correspondiente a la inversión inicial y al beneficio industrial. Esta metodología ha comportado que se hayan incorporado como costes de explotación determinados gastos de naturaleza financiera, como los intereses. Hay que recordar que, de acuerdo con lo que establece el RD 55/2017, los flujos de caja a actualizar en el cálculo del periodo de recuperación de la inversión tienen que corresponder exclusivamente a los cobros y pagos derivados de las actividades de explotación y de inversión. En consecuencia, solo se tienen que incluir en este cálculo los conceptos que impliquen salidas y entradas de fondo, por lo cual no se tienen que incluir en el cálculo de los flujos de caja conceptos como amortizaciones, ajustes por deterioro de valor, ni variaciones de provisiones, tampoco se tienen que incluir cobros ni pagos derivados de actividades de financiación.

Con respecto a las inversiones, en la hoja de cálculo aportada se indica un importe total de 4.118.029,02 €, que coincide con el valor de la inversión inicial recogido en la tabla de cálculo de la duración del contrato incluida en la memoria justificativa. Sin embargo, de la documentación aportada no se desprende ninguna referencia explícita ni detallada que permita identificar y justificar este importe como inversión inicial del contrato. En este sentido, se considera necesario revisar la coherencia de los valores de las inversiones iniciales que figuran en la hoja de cálculo y definirlos de manera expresa y clara en los pliegos, con el fin de garantizar la trazabilidad de la información.

4. Estructura de costes propuesta

Este informe tiene por objeto valorar la trazabilidad de la información y la consistencia económica del modelo para obtener la estructura de costes. Sin embargo, no es objeto la validación de los valores económicos utilizados, en la medida que requiere conocimientos especializados en cuanto a la actividad objeto del contrato.

La estructura de costes propuesta por el Consejo Comarcal parte de su propio estudio económico teniendo en cuenta las necesidades concretas de los ayuntamientos. Posteriormente, una vez homogeneizada una de las respuestas de uno de los operadores económicos consultados —dado que no incluía en su estructura de costes los gastos generales ni el beneficio industrial—, el órgano de contratación ha procedido a calcular la media de los porcentajes correspondientes a los diferentes elementos de coste que constaban en las respuestas recibidas, para contrastarlos con la estructura de costes propuesta.

	Media operadores consultados	Consejo Comarcal BE	Diferencia
Gastos de personal	54,04%	47,17%	-6,87%
Combustibles	11,02%	9,12%	-1,90%
Mantenimiento y reparaciones	11,42%	7,55%	-3,87%
Amortización y financiación de inversiones	9,23%	19,64%	10,41%
Otros gastos	3,97%	5,80%	1,83%
Gastos generales	6,01%	5,36%	-0,65%
Beneficio industrial	4,31%	5,36%	1,05%
Total	100,00%	100,00%	

De acuerdo con la información contenida en la memoria justificativa relativa a la estructura de costes, el órgano de contratación atribuye la diferencia observada en el porcentaje de los “Gastos de personal” a que los operadores económicos consultados a menudo realizan servicios de recogida de residuos junto con servicios de limpieza vial, que requiere de más personal que el contrato objeto del presente informe. Asimismo, la diferencia en las ponderaciones de los componentes de “Combustibles” y “Mantenimiento y reparaciones” lo atribuye al hecho de que el nuevo Contrato dispondrá de vehículos nuevos, más eficientes, con un menor consumo de combustible, menor mantenimiento y una importante apuesta por la tecnología, que también repercutiría en el aumento del peso del componente de “Amortización y financiación de inversiones”, debido al esfuerzo inversor en los nuevos vehículos y maquinaria.

5. Fórmula de revisión de precios y su conexión con la estructura de costes

La revisión tiene que estar prevista en los pliegos, los cuales tienen que detallar la fórmula de revisión a aplicar, y tienen que especificar como mínimo:

- El 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.
- Los mecanismos de incentivo de eficiencia, en su caso, previstos en el artículo 7 del RD 55/2017.

La revisión está prevista en el PCAP y establece como componentes revisables los “Gastos de personal”, “Combustibles” y “Mantenimiento y reparaciones”.

La fórmula de revisión propuesta es la siguiente:

$$P_t = P_0 \times K_t$$

Donde

$$K_t = A \times (1 + I_p / 100) + B \times (I_{\text{gasoil } t} / I_{\text{gasoil } t0}) + C \times (RIME_i / RIME_0) + D$$

P₀= Precio a revisar, importe factura previo IVA

P_t = Nuevo precio a calcular por el periodo “t”

K_t = Factor de revisión de precios por el periodo “t”

El primer término del polinomio (A) corresponde a “Gastos de personal”, el segundo (B) a “Combustibles”, el tercero (C) a “Mantenimiento y reparaciones” y el cuarto (D) a los componentes no revisables.

Los pliegos cuantifican los coeficientes de los diferentes términos de la fórmula de revisión trasladando los pesos de los diferentes componentes de la estructura de costes propuesta según normativa.

Con respecto al término correspondiente a “combustibles” se ha utilizado como índice de revisión el índice de precios del gasóleo (serie IPCA 2632) publicado por el Instituto Nacional de Estadística (INE), lo cual hace suponer que toda la maquinaria y vehículos tienen como fuente de energía este combustible fósil.

La fórmula de revisión propuesta no incorpora ningún factor que module la revisión de precios en función de la eficiencia (artículo 7.8 del RD 55/2017), este hecho lo justifica el órgano de contratación por las características del servicio a contratar y el tipo de vehículos que lo desarrollarán.

CONCLUSIÓN

De acuerdo con lo que se ha expuesto y a la vista de la documentación aportada, la estructura de costes del contrato de servicios de recogida de residuos y gestión de la planta de transferencia del Consejo Comarcal del Baix Empordà, se adecua y responde a los requerimientos procedimentales establecidos en el RD 55/2017, si bien, teniendo en cuenta los antecedentes y las consideraciones del presente informe, hay que efectuar las observaciones siguientes:

1. Hay que revisar el cálculo del periodo de recuperación de la inversión, de acuerdo con lo que se indica en la consideración 3, para verificar si tiene alguna incidencia en la duración del contrato y el periodo de aplicación de la revisión de precios.
2. Hace falta revisar y concretar en los pliegos la descripción y los importes de las inversiones iniciales, de acuerdo con lo que se menciona en la consideración 3.

Adicionalmente, se recuerda al órgano de contratación la obligación de comunicar a este Comité de Precios, a efectos informativos, la estructura de costes que incluya el pliego de la licitación correspondiente, de conformidad con lo que dispone el mismo artículo 9 del RD 55/2017.

Barcelona, 20 de enero de 2026.

[Este informe es una traducción automática de la versión catalana aprobada].