



INFORME 3/2026, DE 26 DE FEBRERO, DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE LA JUNTA ASESORA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

OBJETO: ESTRUCTURA DE COSTES Y FÓRMULA DE REVISIÓN DE PRECIOS DEL CONTRATO DE SUMINISTRO Y GESTIÓN ENERGÉTICA CON MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO DE INSTALACIONES EN RÉGIMEN DE GARANTÍA TOTAL Y EJECUCIÓN DE INVERSIONES EN LOS POLIDEPORTIVOS E INSTALACIONES GESTIONADAS DIRECTAMENTE POR DONOSTIA KIROLA

I.- ANTECEDENTES

Con fecha 14 de enero de 2026 tiene entrada en el registro de la Dirección de Patrimonio y Contratación la solicitud del Patronato Municipal de Deportes- Donostia Kirola (en adelante Donostia Kirola), organismo autónomo local del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, dirigida a la Junta Asesora de Contratación Pública para que emita informe sobre la estructura de costes y fórmula de revisión de precios del contrato mixto de suministro, servicios y ejecución de obras con mantenimiento preventivo y correctivo de instalaciones en régimen de garantía total y ejecución de inversiones en los polideportivos e instalaciones gestionadas directamente por Donostia Kirola, en virtud del artículo 9.7 del Real Decreto (RD) 55/2017, por el que se desarrolla la Ley 2/2015 de desindexación de la economía española («el Reglamento de la Ley de Desindexación»).

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

El contrato es de tipo mixto de suministro y gestión energética y su plazo de ejecución del contrato es de diez años. El valor estimado del contrato es de 33.285.297,25 euros.

De acuerdo con el párrafo segundo del artículo 29.4 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público («LCSP»), se prevé en los pliegos de cláusulas administrativas de la licitación del contrato la aplicación de la revisión de precios establecido en el artículo 10 del RD 55/2017.

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

II.- COMPETENCIA

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

En dicha Disposición adicional duodécima se recoge que corresponderá a la Comisión Permanente de la Junta Asesora de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi emitir el informe preceptivo relativo al artículo 9.7 del Real Decreto 55/2017, que desarrolla la Ley 2/2015, de desindexación de la economía española, en el plazo de veinte días, a contar desde el día siguiente al de la recepción de la solicitud de informe por parte de las entidades locales, sus organismos o entidades dependientes. El presente informe se centra en los aspectos relativos a ese artículo.

III.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

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

Asimismo, el artículo 9 de este RD 55/2017, relativo a la revisión periódica y predeterminada de precios en los contratos del sector público distintos de los contratos de obras y de los contratos de suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas, dispone que procede la revisión periódica y predeterminada de los precios de estos contratos, una vez transcurridos dos años desde la formalización del contrato y ejecutado al menos el 20 por ciento de su importe, siempre que el período de recuperación de la inversión del contrato sea igual o superior a cinco años y así esté previsto en los pliegos, que detallarán la fórmula de revisión aplicable. Por su parte, el artículo 103 de la LCSP, que por el principio de jerarquía normativa se impone el Reglamento de la Ley de Desindexación, permite que los contratos de energía se revisen aun sin atender a porcentajes de ejecución y años transcurridos y acepta las revisiones de precios una vez transcurrido el primer año del contrato en todos los contratos; además, elimina el requerimiento de que exista un porcentaje mínimo de ejecución en los contratos de concesión de servicios.

Igualmente, el artículo 9 del RD 55/2017 fija el contenido que debe tener la memoria que acompaña al expediente de contratación, así como las previsiones respecto de la revisión de

precios que deben especificarse en los pliegos, y establece que la revisión no puede tener lugar transcurrido el período de recuperación de la inversión del contrato.

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

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

- La vinculación a los costes directamente asociados, indispensables y significativos (>1%) de la actividad o para el cumplimiento del objeto del contrato.
- Las revisiones podrán ser, en consecuencia, al alza o a la baja en función de la variación de tales costes.
- Cuando se tenga en cuenta el coste de la mano de obra, su variación no podrá ser superior a la del personal al servicio del sector público establecida en los Presupuestos Generales del Estado.
- No se considerarán revisables en ningún caso los costes asociados a las amortizaciones, los costes financieros, los gastos generales o de estructura ni el beneficio industrial.
- Únicamente podrán incluirse en los regímenes de revisión las variaciones de costes que no estén sometidos al control del operador económico. Se entenderá que las variaciones de costes están sometidas al control del operador cuando hubiesen podido ser eludidas a través de prácticas tales como el cambio del suministrador.
- Conforme al principio de «eficiencia y buena gestión empresarial», el régimen de revisión tomará como referencia la estructura de costes que una empresa eficiente y bien gestionada habría tenido que soportar para desarrollar la actividad correspondiente con el nivel mínimo de calidad exigible por la normativa de aplicación o las cláusulas del contrato.
- Igualmente deberá justificarse, en una memoria que se incluirá preceptivamente en el expediente, el cumplimiento de los requisitos de calidad y de las obligaciones esenciales del contrato será condición necesaria para la revisión.

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

En virtud del artículo 103 apartado 2 de la LCSP, «la revisión periódica y predeterminada de precios solo se podrá llevar a cabo en los contratos de obra, en los contratos de suministros de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas, en los contratos de suministro de energía y en aquellos otros contratos en los que el período de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años. Dicho período se calculará conforme a lo dispuesto en el Real Decreto anteriormente citado».

A este respecto, el artículo 10 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero por el que se desarrolla la Ley 2/2015 de 30 de marzo, de desindexación de la economía española determina la fórmula matemática para calcular el plazo de recuperación de las inversiones:

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

En el que:

- t son los años medidos en números enteros.
- FC_t es el flujo de caja esperado del año t.
- b es la tasa de descuento, cuyo valor será el rendimiento medio en el mercado secundario de la deuda del Estado a diez años en los últimos seis meses, incrementado en un diferencial de 200 puntos básicos.

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

IV.1. Documentación

Donostia Kirola ha remitido a la Junta Asesora de Contratación Pública de Euskadi los documentos siguientes:

- Borrador de pliegos de prescripciones técnicas particulares del contrato.
- Borrador de pliegos de cláusulas administrativas particulares del contrato.
- Informe económico del contrato.
- Memoria de estructura de costes y fórmula de revisión de precios.
- Anuncio en el Boletín Oficial de Gipuzkoa del trámite de información pública de la estructura de costes propuesta.

IV.2. Descripción del objeto del contrato

El contrato que Donostia Kirola va a licitar tiene como objeto el suministro y la gestión energética con mantenimiento predictivo, preventivo y correctivo de instalaciones en régimen de garantía total y ejecución de inversiones en los polideportivos e instalaciones gestionadas directamente por Donostia Kirola.

Donostia Kirola define los seis servicios, o prestaciones, incluidos en el contrato como de suministro y gestión energética (P1); de mantenimiento (P2); de garantía total (P3); de ejecución de obras obligatorias de mejora y renovación de instalaciones (P4); de ejecución de obras voluntarias de mejora y renovación de instalaciones (P5); y de ejecución de obras y prestación de servicios no contemplados en prestaciones anteriores (P6).

De todas las prestaciones del contrato, la única prestación sometida a fórmula de revisión de precios es la de suministro y gestión energética (P1). Dado que Donostia Kirola no propone estructuras de coste ni fórmulas de revisión para el resto de las prestaciones, se entiende **que estas no serán objeto de revisión y que deberán mantenerse los precios resultantes de la licitación**, ya sean importes mensuales que se le abonan al adjudicatario (P2, P3, P4), sea un precio de mano de obra prefijado (P6), o sea un descuento sobre el precio de venta al público de materiales (P6)¹².

IV.3. Análisis de la propuesta de estructura de costes y fórmula de revisión de precios del contrato a licitar

Solicitud a los operadores económicos contactados, respuestas recibidas y propuesta de Donostia Kirola de estructura de costes de las prestaciones del contrato

Donostia Kirola solicitó a siete operadores económicos del sector sus propias estructuras de costes asociados a la prestación P1 (suministro y gestión energética) del contrato.

Los operadores que recibieron la solicitud de Donostia Kirola fueron CHC Energía España SA, Endesa Energía SA, Galp Energía España SA, Iberdrola SA, Naturgy Iberia SA, Repsol SA y Total Gas y Electricidad España SA. A todos se les solicitó que remitiesen información sobre las estructuras de costes para el suministro de gas y para el suministro de electricidad. Se proporcionó información de referencia respecto a los consumos de electricidad y gas y de la potencia contratada en cada instalación cuyo suministro y mantenimiento sería responsabilidad del adjudicatario. También se proporcionó un modelo normalizado de respuesta, que incluía los siguientes elementos, tanto en la parte de gas como en la de electricidad: peajes, cargos, cuotas y tasas reguladas; costes de adquisición del gas natural en

¹ La utilización del precio de venta al público (descontado) de materiales supone que los precios de esta parte de la P6 fluctúan del mismo modo en que lo haga el mercado de esos materiales. Desde el punto de vista de la Ley de Desindexación, esto podría suponer una revisión de precios no predeterminada, e imitadora además de un concepto no reflejado en índices (el precio de venta al público de esos materiales). Ajustándose a la Ley de Desindexación, habría sido más correcto el establecimiento de un mecanismo de revisión de precios predeterminado, como ocurre con P1, y probablemente construido sobre un precio acordado desde la adjudicación, como ocurre con la mano de obra de la propia prestación P6. No obstante, la dificultad de establecer desde el inicio del contrato una lista cerrada de precios de cualquier material susceptible de ser requerido, unido a la irregularidad de la utilización de esta prestación, su accesoriadad al objeto principal del contrato y la cuantía no sustancial (menos de 60.000 euros por año) relativizan las posibles desviaciones por parte de Donostia Kirola respecto a esta cuestión.

² La prestación P5 no tiene precios asociados; se valora cualitativamente la calidad de los trabajos que el licitador planea acometer.

el mercado mayorista; impuesto de hidrocarburos; alquiler de contador; costes de gestión y gastos generales; beneficio industrial.

Con ánimo de limitar la difusión de los datos proporcionados por la única empresa que respondió, y la imposibilidad manifiesta de ofuscarlos, no se indica en este informe el contenido de la respuesta. En cualquier caso, Donostia Kirola «opta por aplicar a la revisión el reparto de costes calculado por Donostia Kirola, por entenderse que recoge con mayor fidelidad los costes específicos del suministro energético de las instalaciones objeto del contrato». Se indica, a continuación, el reparto de costes que había calculado Donostia Kirola y que será el utilizado para la fórmula de revisión de precios. Como puede observarse, aparecen cuatro subcomponentes de la fórmula (electricidad, gas, biomasa, gestión³), frente a los dos que se les solicitó a los operadores.

<i>Propuesta Donostia Kirola; en porcentaje</i>	Electricidad	Gas	Biomasa	Gestión
Peajes, cargos, cuotas y tasas reguladoras	8,93	4,66		3,80
Coste energía	24,81	7,37	14,74	
Gastos gestión y beneficio comercializadora	24,66	5,51	1,47	
Impuesto, bono social	3,00	0,53		
Alquiler contadores	0,32	0,22		
<i>Total del componente</i>	<i>61,72</i>	<i>18,29</i>	<i>16,21</i>	
Total	100,02			

Observación 1

Los cálculos de Donostia Kirola se estructuran alrededor de unos componentes y subcomponentes sustancialmente diferentes de los reclamados a los operadores. Así las cosas, retrospectivamente parece inevitable que se haya optado por la estructura de costes propia del Organismo y por ignorar la información prestada por el único operador que respondió, convirtiéndose la solicitud a los operadores en un mero acto de trámite.

Observación 2

La suma de todos los elementos que compondrán la fórmula supera los cien puntos porcentuales, aun si es meramente por una cuestión de redondeos, como parece ser el caso. La parte contratante deberá reajustar los valores, pues no hacerlo llevará a que incluso en un hipotético escenario de crecimiento cero de los indicadores de referencia el nivel de precios del contrato siga creciendo.

³ Los gastos de gestión comprenden una miscelánea de gestión, conducción, vigilancia y seguimiento del adecuado suministro energético. No se asocia a ninguna fuente de energía específica.

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

Una vez establecida la estructura de costes que se utilizará como referencia de las fórmulas de revisión de precios del contrato, es necesario determinar cuáles de los costes reconocidos son susceptibles de revisión. En este punto Donostia Kirola también identifica la frecuencia con que revisará los diferentes elementos.

<i>Propuesta Donostia Kirola; en porcentaje</i>	Electricidad	Gas	Biomasa	Gestión
Peajes, cargos, cuotas y tasas reguladoras	s/ cambios	s/ cambios		No
Coste energía	Trimestral	Trimestral	Trimestral	
Gastos gestión y beneficio comercializadora	No	No	No	
Impuesto, bono social	s/ cambios	s/ cambios		
Alquiler contadores	s/ cambios	s/ cambios		

Donostia Kirola determina que los costes revisables se actualizan a dos ritmos: el coste de la energía, con independencia de la fuente, que se revisa con periodicidad trimestral; y los costes que, resumidamente, pueden entenderse como fijados por el sector público (peajes, cargos, cuotas y tasas reguladoras; impuestos y pagos asociados al bono social; alquiler de contadores), que se revisan en aquel momento en el que sufran cambios.

La existencia de elementos que serán revisados e, indirectamente, el hecho de que se revisen precios viene motivado, en palabras de la entidad, en la inestabilidad del mercado de la energía y la necesidad de reducir los riesgos asociados a este elemento.

Observación 3

Si bien la Ley de Desindexación no establece una frecuencia concreta de revisión, sí indica que deberá hacerse de manera predeterminada y recurrente. Así, parece que no tiene cabida crear revisiones extraordinarias cuando haya cambios regulatorios, dado que la fórmula ya será aplicada cada tres meses; otra cosa sería que se utilizasen las posibilidades de modificación de las condiciones del contrato o de revisión extraordinaria de precios, explotando las herramientas que el código de leyes, en particular la LCSP, habilite a tal efecto.

Aun no aceptando este punto, Donostia Kirola seguirá teniendo que aplicar ajustes al modo de calcular los precios revisados, dado que no se deduce de la documentación presentada si el periodo de revisión trimestral se reinicia cada vez que se aplica un cambio asociado a alteraciones de los importes económicos regulados (lo que no casa con el espíritu de las revisiones recurrentes de la Ley de Desindexación y puede llevar a que se hagan escasas revisiones por el elemento trimestral que, en principio, es el ordinario y que debería ser el dominante, si no el único) o si por el contrario

se mantiene el periodo de revisión que se venía trazando, sin que la revisión por los valores regulados cause interrupción alguna (lo que puede ser metodológicamente complicado de llevar a cabo, dado que habría prorratear la vida de cada precio regulado sobre el total de los tres meses del periodo, y el órgano no parece haber contemplado este extremo).

Fórmula de revisión de precios

La fórmula de cálculo del índice de revisión que propone Donostia Kirola es la siguiente:

$$P_1 = P_{1elec} + P_{1gas} + P_{1biom} + P_{1gest}$$

Esta fórmula, en esencia, es un agregado de los componentes principales, teniendo cada uno de ellos su propia subfórmula. P_1 (de la fórmula) es el precio mensual de la prestación P_1 (del contrato); los componentes de esta primera fórmula se refieren, respectivamente, al pago mensual derivado del consumo de electricidad, el pago mensual derivado del consumo de gas, el pago mensual derivado del consumo de biomasa y el pago mensual derivado de los costes de gestión y correcto funcionamiento del suministro. A continuación, se muestran los subfórmulas que evalúan los elementos de la fórmula principal.

$$P_{1elec} = TF_{elec} + TV_{elec} + F_{bs} + I_{elec} + A_{celec}$$

TF_{elec} : precio mensual del término fijo del suministro de energía eléctrica.

TV_{elec} : precio mensual del término variable del suministro de energía eléctrica.

F_{bs} : precio mensual del término de financiación del bono social, fijado por el Gobierno de España.

I_{elec} : precio mensual del impuesto especial sobre la electricidad establecido en la calculado multiplicando el consumo mensual de referencia de energía eléctrica por el tipo impositivo aplicable en cada momento.

A_{celec} : precio de alquiler de contadores, establecido por norma.

$$TF_{elec} = \sum_{P1}^{P2 \text{ o } P6} (P_{TDtfelec} + C_{tfelec}) \times Pot$$

El sumatorio comprende los términos de potencia de los diferentes periodos tarifarios. Su número varía en función de las tarifas contratadas en cada centro de cuyo suministro deberá encargarse el adjudicatario.

$P_{TDtfelec}$: términos de potencia de los peajes de transporte y distribución regulados de aplicación a consumidores y correspondientes a los diferentes términos tarifarios, establecidos por el regulador.

C_{tfelec} : precios aplicables a los términos de potencia de los diferentes segmentos tarifarios de cargos, establecidos por el Gobierno de España.

Pot: potencia contratada para cada uno de los periodos tarifarios.

$$TV_{elec} = \sum_{P1}^{P2 \text{ o } P6} (P_{TDtfelec} + C_{tvelecf} + P_{elec} + GB_{elec}) \times Cons_{elec}$$

El sumatorio comprende los términos de energía de los diferentes periodos tarifarios. Su número varía en función de las tarifas contratadas en cada centro de cuyo suministro deberá encargarse el adjudicatario.

$P_{TDtfelec}$: términos de energía de los peajes de transporte y distribución regulados de aplicación a consumidores y correspondientes a los diferentes términos tarifarios, establecidos por el regulador.

$C_{tvelecf}$: precios aplicables a los términos de energía de los diferentes segmentos tarifarios de cargos, establecidos por el Gobierno de España.

P_{elec} : precio de la electricidad en el mercado mayorista, establecido según la media de los valores diarios del trimestre natural precio a la fecha de revisión del Operador del Mercado Ibérico para futuros trimestrales (OMIP FTB-Q+1).

GB_{elec} : costes de gestión y beneficio empresarial de la comercializadora eléctrica correspondiente a cada segmento tarifario, calculado residualmente descontando del precio ofertado por el adjudicatario para cada segmento tarifario los elementos regulados y el precio calculado en P_{elec} .

$Cons_{elec}$: consumo eléctrico mensual de referencia correspondiente a cada periodo tarifario.

$$P_{1gas} = TF_{gas} + TV_{gas} + I_h + A_{cgas}$$

TF_{gas} : precio mensual del término fijo del suministro de gas natural.

TV_{gas} : precio mensual del término variable del suministro de gas natural.

I_h : precio mensual del impuesto especial sobre hidrocarburos establecido en la calculado multiplicando el consumo mensual de referencia de gas natural por el tipo impositivo aplicable en cada momento.

A_{cgas} : precio de alquiler de contadores, establecido por norma.

$$TF_{gas} = (P_{SRTtf} + P_{ARLtf} + P_{OCRtf} + C_{tfgas}) \times (1 + (C_{GTstf} + T_{CNMctf}))$$

P_{SRTtf} : término fijo del peaje de salida de la red de transporte y distribución correspondiente al peaje de acceso y establecido por el regulador.

P_{ARLtf} : término fijo del peaje de acceso a redes locales correspondiente al peaje de acceso y establecido por el regulador.

P_{OCRtf} : término fijo del peaje de acceso a otros costes de regasificación y establecido por el regulador.

C_{tfgas} : término fijo de los cargos unitarios en los puntos de salida de la red de transporte y distribución al peaje de acceso, establecido por norma.

$C_{GTS_{tf}}$: término fijo del canon del gestor técnico del sistema (GTS), establecido por el regulador.

$$TV_{gas} = \left((P_{SRT_{tv}} + P_{ARL_{tv}}) \times (1 + (C_{GTS_{tv}} + T_{CNM_{ctv}}) + P_{gas} + GB_{gas}) \right) \times Cons_{gas}$$

$P_{SRT_{tv}}$: término variable del peaje de salida de la red de transporte y distribución correspondiente al peaje de acceso y establecido por el regulador.

$P_{ARL_{tv}}$: término variable del peaje de acceso a redes locales correspondientes al peaje de acceso y establecido por el regulador.

$C_{GTS_{tv}}$: término variable del canon del GTS, establecido por el regulador.

$T_{CNM_{ctv}}$: término variable de la tasa de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), establecida por el Gobierno de España.

P_{gas} : precio del gas natural en el mercado mayorista, establecido según la media de los valores diarios del trimestre natural previo a la fecha de revisión del índice del Operador del Mercado Ibérico para futuros trimestrales (OMIP PVB-ES-F-Q+1).

GB_{gas} : costes de gestión y beneficio empresarial de la comercializadora de gas correspondiente a cada segmento tarifario, calculado residualmente descontando del precio ofertado por el adjudicatario para cada segmento tarifario los elementos regulados y el precio calculado en P_{gas} .

$Cons_{gas}$: consumo de gas natural mensual de referencia correspondiente a cada segmento.

$$P_{1biom} = (P_{biom} + GB_{biom}) \times Cons_{biom}$$

P_{biom} : precio del pellet según los valores publicados para el trimestre natural correspondiente al segundo trimestre previo a la fecha de revisión por parte de la Asociación Española de la Biomasa para el suministro de pellets a granel en cisterna.

GB_{biom} : costes de gestión y beneficio empresarial de la comercializadora de biomasa, calculado residualmente descontando del precio ofertado por el adjudicatario para cada segmento tarifario el precio del pellet obtenido en P_{biom} .

Donostia Kirola también hace notar que forzará una revisión de los precios en el momento de inicio del contrato, haciendo que los valores empleados ya desde el principio sean lo más acordes posibles a la realidad del mercado energético, al que se le reconoce una alta volatilidad.

Observación 4

Se aprecia una cierta ambigüedad simbólica que, por sí sola, no debería impedir la utilización correcta de las fórmulas, pero sí dificulta su comprensión y aumenta el riesgo de caer en errores. Así, por ejemplo, se utiliza para nombrar las prestaciones del contrato (P1, P2, P3, P4, P5, P6) la misma nomenclatura que se utiliza en los precios de la energía, según la

normativa vigente, y P_1 (subíndice) es también un término de la fórmula que se refiere a los pagos de la prestación P_1 , no a la prestación en sí; ambos elementos aparecen en la fórmula de revisión de precios. Un segundo ejemplo sería la falta de subíndices asociados al sumatorio (Σ), que permita distinguir con la máxima claridad posible los elementos que varían en cada término del sumatorio (y cuáles son los términos propiamente).

Observación 5

La obtención de los valores de los elementos GB_{elec} , GB_{gas} y GB_{biom} como aquello que no son los costes regulados y conocidos o son los precios indizados por el Operador del Mercado Ibérico o por la Asociación Española de la Biomasa (es decir, son el elemento residual, tal y como señala el propio Organismo) implica que se conocen el resto de los componentes.

Sin embargo, los valores GB dependerán íntegramente de cuáles sean los precios energéticos que se descuenten del precio ofertado. Como quiera que el precio de la energía cambia constantemente, el día que se utilice como referencia para hacer la resta y obtener los GB implícitos afectará de manera crítica a los valores de estos últimos, con la consecuencia de que el contrato puede acabar teniendo unos GB excesivamente altos, excesivamente bajos o incluso negativos. Incluso sin plantear la existencia de casos extremos, lo que parece claro es que se está minando la capacidad del licitador de fijar los gastos de gestión y el beneficio (GB) en su oferta, pues no puede anticipar el momento en el que Donostia Kirola operará la diferencia y puede acabar con un beneficio mayor o menor al que deseaba asumir.

Cabe señalar que crear un precio sintético, por ejemplo, a partir de los valores diarios del trimestre anterior (propuesto tentativamente por asimilación al mecanismo de establecimiento de los valores P_{elec} , P_{gas} y P_{biom} de la fórmula en cada una de las revisiones) no solucionaría el problema, pues sigue existiendo una incertidumbre de *desde dónde* se está mirando tres meses hacia atrás.

Parece que la mejor solución pasaría por solicitar a los licitadores que presenten sus ofertas en lo que concierne a la prestación P_1 en términos de los costes de gestión y beneficio empresarial deseados, e indicar que se aplicarán por encima de los precios de mercado P_{elec} , P_{gas} y P_{biom} en el momento en el que el contrato comience a ejecutarse. Otra alternativa pasa por mantener el modelo de oferta económica, pero establecer que los residuales se calcularán a partir de los valores de mercado en una fecha determinada. Sería conveniente que esta fecha sea una cuyos datos sean conocidos tanto por Donostia Kirola como por los licitadores en el momento de presentar la oferta (por ejemplo, el primer día del plazo de presentación de ofertas). Escoger una fecha futura (por ejemplo, el día de apertura de los

sobres con las ofertas económicas durante el proceso de adjudicación) reduce sobremanera la arbitrariedad sujeta a que el poder adjudicador elija la fecha, pero no elimina el desconocimiento de cuáles acabarán siendo los valores GB de cada licitador.

Periodo de recuperación de la inversión y periodo de revisabilidad de precios

Donostia Kirola ha determinado la inversión requerida del operador a partir de unos objetivos de ahorro energético de la prestación P5 del contrato, la correspondiente a las obras voluntarias que puede acometer el contratista.

En ese sentido, el Organismo cuantifica las obras en aquellas que le permitiesen, a él, cumplir con los objetivos fijados para 2030 en el marco de la Ley 4/2019 de Sostenibilidad Energética del Gobierno Vasco. Estas obras consisten en la instalación paneles fotovoltaicos, se estiman en 2.132.000 euros y su ejecución se articula en los dos primeros años del contrato: un setenta y cinco por ciento en el primer año del contrato y un veinticinco por ciento en el segundo año.

Se reconocen como ingresos que contribuirían a recuperar la inversión los ahorros en energía de los que gozará el adjudicatario, bajo la consideración de que los consumos de energía reconocidos y por los que se abona al adjudicatario son los pactados y no los reales; los ahorros de consumo que obtenga el adjudicatario redundarán en su propio beneficio. Estos beneficios se estiman en 304.188 euros anuales, una vez que las obras hayan sido acometidas; el primer año de contrato no existirán, por no haberse completado instalación alguna, y el segundo serán parciales, al estar la obra aún en ejecución.

Los flujos de caja se han actualizado con una tasa de descuento resultante de promediar el rendimiento medio en el mercado secundario de la deuda del Estado a diez años en los seis meses previos a la elaboración de la estructura de costes. La tasa de descuento resultante es del 3,22 por ciento.

Bajo estas premisas, el periodo de recuperación de la inversión es de diez años y podría concluirse que la revisión de precios es susceptible de ser realizada hasta el momento de finalización del contrato, toda vez que no haya cambios sustanciales en la ejecución que obliguen a recalcular el periodo de recuperación.

Observación 6

Los contratos de suministro de energía no están sujetos a limitaciones de revisión de precios asociadas ni a grado de ejecución del contrato ni a periodo de recuperación de la inversión. En ese sentido, una revisión exclusiva de la parte del contrato correspondiente al suministro de la energía no parece requerir cálculo alguno sobre el periodo de recuperación de la inversión. La observación 7 revisa este apartado de la memoria de Donostia

Kirola por completitud y ante la posibilidad de que la institución decida revisar los elementos del contrato que son susceptibles de revisión.

Observación 7

El cálculo del periodo de recuperación de la inversión no parece ajustarse a lo que las normas de Desindexación establecen.

Por una parte, el cálculo de la recuperación se ha realizado con una sola de las prestaciones del contrato, aun habiendo varias que suponen obras cuya inversión es susceptible de ser recuperada. Además, la utilizada como referencia es la que se define explícitamente como de «obras voluntarias», de lo que se concluye que es la que, precisamente, entraña más dificultades para estimar fidedignamente.

Por otra parte, se ha calculado el periodo de recuperación de la inversión con una tasa de descuento menor a la prescrita por el Reglamento de la Ley de Desindexación (artículo 10); el Reglamento establece que el promedio del rendimiento medio en el mercado secundario de la deuda del Estado a diez años en los últimos seis meses debe incrementarse en 200 puntos básicos; el órgano no ha realizado esta última adición.

Por último, aun si se considerase que cabe seguir en lo esencial con el diseño actual de la inversión y su correspondiente recuperación, parece razonable entender que en el momento de reversión de las obras del adjudicatario a Donostia Kirola los paneles fotovoltaicos retengan un valor. Este valor debería reflejarse como un flujo de caja positivo desde el punto de vista del adjudicatario, pues la parte contratante ha expresado en la documentación remitida a esta Junta que las obras de la prestación P5 generarán una obligación de pago en el momento de la reversión.

Ante el posible peligro percibido para la viabilidad del contrato de realizar cambios sobre los flujos actuales presentados, y muy particularmente ante el previsible retraso del periodo de recuperación de la inversión que se derivaría de aplicar una tasa de descuento mayor, parece conveniente comunicar que esta Junta interpreta el periodo de recuperación de la inversión para la Ley y el Reglamento de Desindexación como útil solamente para determinar el periodo en el que los precios pueden ser revisados, y no prejuzga la viabilidad real del contrato.

V. CONCLUSIONES

Para el caso del contrato de suministro y gestión energética con mantenimiento preventivo y correctivo de instalaciones en régimen de garantía total y ejecución de inversiones examinado el grado de cumplimiento de las Leyes 9/2017, de Contratos del Sector Público, 2/2015, de Desindexación de la Economía Española, y el Real Decreto 55/2017, que desarrolla la Ley 2/2015, dictan en cuanto a estructura de costes y revisión de precios.

En consecuencia, se emite informe sobre dicho contrato.