

Acuerdo 001/2026, de 2 de febrero, del Pleno de la Junta Central de Contratación de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Asunto: Petición de informe preceptivo sobre estructura de costes. Ayuntamiento de Manzanares

Primero. Con fecha 3 de octubre de 2025, el Ayuntamiento de Manzanares remite a la Junta Central de Contratación de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (en adelante, la Junta), solicitud de informe preceptivo respecto de la estructura de costes y fórmula de revisión de tarifas aplicable al futuro contrato de servicios de la estación depuradora de aguas residuales (EDAR) de los municipios de Manzanares y Membrilla, de conformidad con lo previsto en el apartado 7 del artículo 9 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española.

Segundo. Por la secretaría de la Junta, se da traslado a la Oficina de Evaluación Financiera de Castilla-La Mancha (OEF-CLM), de la citada solicitud para la evacuación de los informes preceptivos.

Tercero. Con fecha 27 de enero de 2026, la OEF-CLM remite a la Junta el correspondiente informe.

Cuarto. Con objeto de analizar el informe remitido, la secretaria de la Junta remite convocatoria de reunión telemática, mediante correo electrónico de fecha 28 de enero de 2026.

Asisten de forma telemática, alcanzando el quorum necesario, las personas titulares de las vocalías de la Junta, así como la Presidencia y la Secretaría.

Quinto. Visto el informe por los miembros asistentes de la Junta, y prestando todos ellos su conformidad, se ha adoptado el siguiente:

ACUERDO

ÚNICO. Aprobar por unanimidad el informe propuesto por la OEF-CLM, tal como se recoge en el Anexo al presente Acuerdo.

PRESIDENTA DE LA JUNTA CENTRAL DE CONTRATACIÓN SECRETARIA DE LA JUNTA
CENTRAL DE CONTRATACIÓN



Castilla-La Mancha



Contratación Pública
Castilla-La Mancha

ANEXO

Informe preceptivo EC01/2026, de 27 de enero de 2026, de la Oficina de Evaluación Financiera de Castilla-La Mancha, sobre la propuesta de estructura de costes y fórmula de revisión de tarifas en la licitación prevista para el contrato de servicios de la estación depuradora de aguas residuales (EDAR) de los municipios de Manzanares y Membrilla (Ciudad Real)

I. ANTECEDENTES

Con fecha 3 de octubre de 2025, el Ayuntamiento de Manzanares (Ciudad Real) remitió a la Junta Central de Contratación de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de conformidad con lo previsto en el apartado 7 del artículo 9 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española (en adelante, RD 55/2017), solicitud de informe preceptivo relativo a la estructura de costes y fórmula de revisión de precios aplicable al futuro contrato de servicios de la estación depuradora de aguas residuales (EDAR) de los municipios de Manzanares y Membrilla.

Junto con la solicitud, se adjuntó la siguiente documentación:

- Solicitud de informe firmada por la Alcaldía-Presidencia de Manzanares.
- Propuesta de estructura de costes y fórmula de revisión de tarifas del contrato.
- Certificado de alegaciones, al anuncio publicado, firmado por la Secretaría del Ayuntamiento de Manzanares, con el visto bueno de la Alcaldía.

Posteriormente, entre el 29 de octubre y el 9 de enero de 2026, esta Oficina recibió distintos correos electrónicos en respuesta a los requerimientos de documentación y aclaraciones formulados.

Los documentos presentados fueron los siguientes:

- Borrador del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP).
- Borrador del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT).
- Memoria justificativa de la estructura de costes y de la fórmula de revisión de tarifas del contrato.
- Memoria Técnica-Económica del Contrato de Servicios de la depuración de los municipios de Manzanares y Membrilla.
- Anteproyecto Tanque laminador de Tormentas en la entrada de la Estación Depuradora de Aguas Residuales (EDAR) de Manzanares y Membrilla.
- Archivos en formato Excel que contienen los cálculos del estudio económico para la determinación de la estructura de costes propuesta.

- Archivos en formato Excel que contienen el desglose y cálculo de las mejoras de la EDAR.
- Certificado del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Membrilla, relativo a la encomienda al Ayuntamiento de Manzanares de determinadas gestiones administrativas en relación con el contrato de concesión de servicio público para la explotación de la EDAR Manzanares-Membrilla.
- Certificado del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Manzanares, por el que se estiman parcialmente las alegaciones presentadas a la estructura de costes en el trámite de información pública y se aprueba la propuesta sin enmienda alguna.
- Certificado del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Membrilla, por el que se aprueba la estructura de costes del contrato de depuración de aguas residuales de los municipios de Manzanares y Membrilla.
- Justificantes de registro del envío de las consultas sobre la estructura de costes realizadas a cinco operadores económicos.
- Diversas comunicaciones electrónicas remitidas por el órgano de contratación en respuesta a los requerimientos formulados por esta Oficina, aportando las aclaraciones solicitadas.

Durante la tramitación del expediente, esta Oficina ha venido solicitando diversa documentación y aclaraciones con el fin de disponer de una definición precisa y completa del contrato. A lo largo de este proceso, el órgano de contratación ha remitido información adicional y ha introducido ajustes relevantes tanto en las inversiones asociadas al contrato como en distintos elementos técnicos y económicos del expediente, lo que ha dado lugar a varias modificaciones en los pliegos y en la memoria técnica. En particular, en el requerimiento de 11 de noviembre de 2025 se señaló la necesidad de adecuar el estudio económico a la inversión realmente imputable al contrato, al apreciarse inconsistencias que impedían determinarla con claridad.

Aun con las modificaciones y aclaraciones incorporadas, algunos aspectos esenciales del objeto contractual han seguido sin una delimitación clara, lo que ha impedido contar con un expediente suficientemente consolidado para realizar el análisis previsto en el RD 55/2017. En atención al estado actual del expediente, esta Oficina emite pronunciamiento con base en la documentación aportada por el Ayuntamiento de Manzanares.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. Competencia de la Junta Central de Contratación de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, y legitimación para solicitar informe

El apartado 8 del artículo 7 del Decreto 74/2018, de 23 de octubre, de la Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital, por el que se regula la Oficina de

Contratación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y el sistema de contratación centralizada preceptúa lo siguiente:

“Artículo 7. - La Junta Central de Contratación. (...)”

8. La Junta Central de Contratación emitirá informes en el ámbito de sus competencias a petición de las secretarías generales de las diferentes consejerías de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos autónomos, de la Intervención General, de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y de los representantes de cualquiera de las entidades del sector público previstas en el artículo 2.

También podrán solicitar informes y elevar consultas a la Junta Central, sobre cuestiones de carácter general en materia de contratación pública, los representantes de las entidades locales del ámbito territorial de Castilla-La Mancha.”

Adicionalmente, la Junta Central de Contratación también ostenta la competencia determinada expresamente por el Reglamento de desarrollo de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, aprobado mediante el RD 55/2017, de 3 de febrero, el cual, en su artículo 9, establece lo siguiente:

“Artículo 9. - Revisión periódica y predeterminada de precios en los contratos del sector público distintos a los contratos de obras y a los contratos de suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas. (...)”

7. Para los contratos con un precio igual o superior a cinco millones de euros, el órgano de contratación incluirá en el expediente de contratación un informe preceptivo valorativo de la estructura de costes, emitido por el Comité Superior de Precios de Contratos del Estado. (...)”

En el caso de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, así como de los organismos y entidades de ellas dependientes, este informe podrá ser recabado del órgano autonómico consultivo en materia de contratación pública, si existiera. En caso contrario, deberá ser recabado del Comité Superior de Precios de Contratos del Estado.”

Por otra parte, y con el fin de garantizar la adecuada tramitación de estos informes, la Secretaría General de la Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital dictó, mediante Resolución, unas instrucciones específicas que desarrollan el procedimiento aplicable. Estas [instrucciones](#) pueden consultarse en el portal oficial de contratación pública de Castilla-La Mancha, dentro del apartado correspondiente a la Junta Central de Contratación.

Asimismo, la petición del informe ha sido formulada por el órgano legitimado, de conformidad con lo dispuesto en los citados artículos 7.8 del Decreto 74/2018 y 9.7 del RD 55/2017.

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

La Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, desarrollada por el RD 55/2017, configura un marco normativo orientado a implantar una disciplina no indexadora en la contratación pública, de manera que la regla general es la no obligatoriedad de revisión de precios en los contratos públicos.

No obstante, en los casos en los que el órgano de contratación considere que la revisión de precios es indispensable para la correcta ejecución del contrato, como es el caso de este expediente, por tratarse de un contrato con un plazo de ejecución extenso, se permite establecer ésta, siempre que únicamente se vincule a la evolución de los costes que estén directamente relacionados con la actividad que se ejecuta y revisa, y que la ejecución del contrato se pueda calificar como eficiente.

En el mismo sentido, de conformidad con 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 2014/23/UE y 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, (en adelante, LCSP), los precios de los contratos del sector público solo podrán ser objeto de revisión periódica y predeterminada en los términos establecidos en dicho precepto.

No obstante, en los contratos no sujetos a regulación armonizada a los que se refiere el artículo 19.2 de la LCSP, podrá admitirse la revisión periódica no predeterminada o no periódica.

Asimismo, previa justificación en el expediente y conforme a lo previsto en el RD 55/2017, la revisión periódica y predeterminada de precios solo podrá aplicarse en los siguientes supuestos:

- en los contratos de obra
- en los contratos de suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas
- en los contratos de suministro de energía
- en aquellos contratos cuyo período de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años, calculado según lo dispuesto en el citado Real Decreto

La posibilidad de establecer la revisión de precios se fundamenta en dos principios recogidos en el RD 55/2017:

Principio de referenciación a costes, conforme al cual será necesario elaborar y tomar como referencia la estructura de costes de la actividad correspondiente, ponderando sus distintos componentes e identificando aquellos indispensables para la correcta realización de la actividad, atendiendo a su peso relativo en el valor de la misma.

Principio de eficiencia y buena gestión empresarial, el cual establece que los regímenes de revisión únicamente podrán contemplar las variaciones de costes que no estén sometidas al control del operador económico. Se entenderá que dichas variaciones están bajo su control cuando puedan ser eludidas mediante prácticas empresariales, como el cambio de suministrador. La estructura de costes de referencia deberá corresponder a una empresa eficiente y bien gestionada, considerando las mejores prácticas disponibles en el sector. Para ello, podrán utilizarse indicadores objetivos de eficiencia, como los costes unitarios, la productividad o la calidad del bien o servicio prestado. Asimismo, dicha estructura deberá estar debidamente justificada en la memoria que acompañe al expediente de contratación.

De conformidad con ambos principios, el **alcance de los informes** de estructura de costes emitidos por esta Oficina, en aplicación del RD 55/2017, consiste en valorar la estructura de costes de la actividad a contratar, analizando la trazabilidad de la información y la consistencia económica del modelo utilizado para su determinación, a fin de que dicha estructura pueda servir, en su caso, como base para establecer el régimen de revisión aplicable. En consecuencia, estos informes comprenden tanto el análisis de la estructura de costes como la verificación de las condiciones necesarias para que proceda la revisión de precios. Asimismo, se examina la fórmula de revisión propuesta, en la medida en que deriva directamente de la estructura de costes y debe reflejar con precisión su composición y evolución. Por el contrario, no forma parte del objeto de estos informes la validación de los valores económicos empleados, dado que ello requeriría la intervención de expertos independientes con conocimientos especializados en la actividad objeto del contrato.

En este sentido, y con carácter general, se indican a continuación los siete extremos fundamentales que son objeto de análisis y verificación por esta Oficina en la elaboración de los correspondientes informes:

- 1º. La comprobación de que el contrato, por razón de su objeto, permite la revisión de precios, conforme a lo previsto en la normativa vigente.
- 2º. La verificación de que el período de recuperación de la inversión del contrato es igual o superior a cinco años, conforme a los criterios del artículo 10 del RD 55/2017.
- 3º. La comprobación de la concurrencia de otros requisitos exigibles para que proceda la revisión de precios.
- 4º. El examen del trámite de consulta de su estructura de costes a operadores económicos del sector.
- 5º. El análisis de la estructura de costes propuesta por el órgano de contratación, junto a la evaluación de los índices aplicados.
- 6º. El análisis de la fórmula de revisión de precios propuesta.
- 7º. La consideración de parámetros que incentiven la eficiencia de la empresa contratista.

A continuación, se procede a la verificación del cumplimiento de estos siete extremos para este caso concreto:

1º. La comprobación de que el contrato, por razón de su objeto, permite la revisión de precios, conforme a lo previsto en la normativa vigente

El artículo 103.2 de la LCSP dispone literalmente lo siguiente:

“Previa justificación en el expediente y de conformidad con lo previsto en el Real Decreto al que se refieren los artículos 4 y 5 de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, 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”.

En este contexto, y de conformidad con lo establecido en el PPT, el **objeto del contrato** lo constituye el servicio de depuración de aguas residuales de Manzanares y Membrilla, mediante una gestión sostenible y eficiente del servicio, cumpliendo con las condiciones de ejecución del contrato de carácter ambiental y social que se establecen en el artículo 202 de la LCSP, en los términos establecidos en el PCAP y en el PPT, así como en el resto de la documentación que tenga carácter contractual.

Del mismo modo, la cláusula 1 “Objeto del contrato” del PCAP señala literalmente:

“El objeto a que se refiere el presente Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares es regular las condiciones jurídicas y económico-administrativas que regirán el procedimiento de adjudicación del contrato de servicios de la Estación Depuradora de Aguas Residuales (EDAR) de los municipios de Manzanares y Membrilla (Ciudad Real), cumpliendo con las condiciones de ejecución del contrato de carácter ambiental y social que se establecen en el artículo 202 de la LCSP.”

Conforme a lo dispuesto en el artículo 17 de la LCSP, se trata de un contrato de servicios, tramitado por procedimiento abierto, tramitación ordinaria y pluralidad de criterios de adjudicación, de conformidad con la documentación que figura en el expediente, y que se considera parte de este pliego, teniendo, por tanto, carácter contractual.”

En cuanto a las **características del servicio**, según la documentación aportada por el Ayuntamiento, cabe destacar que la estación depuradora de aguas residuales (EDAR) de Manzanares–Membrilla, situada en el término municipal de Manzanares, presta el servicio público de depuración de las aguas residuales de ambos municipios desde 1998. Asimismo, el contrato tiene por objeto la gestión integral del servicio, incluyendo la explotación, conservación

y vigilancia de todas las instalaciones hidráulicas, electromecánicas y de obra civil, así como el cumplimiento de la normativa vigente en materia de vertidos y depuración.

La EDAR fue proyectada para tratar un caudal medio diario de 8.791 m³, equivalente a una población de 72.958 habitantes. Sin embargo, presenta diversas deficiencias que hacen necesaria una intervención urgente: el pozo de gruesos carece de sistemas de extracción y limpieza, las rejillas están obsoletas y las bombas de elevación requieren actualización. Además, actualmente no existe un tanque de retención previo al vertido, lo que obliga a proyectar la construcción de un tanque de tormentas para garantizar la laminación de avenidas y mejorar la calidad de los vertidos al medio receptor.

En este sentido, el adjudicatario del contrato deberá asumir todas las actividades necesarias para garantizar el correcto funcionamiento del servicio, tales como la limpieza y mantenimiento de las infraestructuras, el tratamiento y depuración del agua, el control y optimización de los procesos, la gestión y transporte de residuos y lodos, la medición de caudales y parámetros de funcionamiento, así como la operación del nuevo tanque de tormentas. Asimismo, deberá facilitar inspecciones de la Comisión de Seguimiento y Control, aportar información técnica y atender las obligaciones complementarias derivadas de la normativa.

Por lo que respecta a la retribución, esta se estructura en una parte fija y otra variable. Además, los Ayuntamientos de Manzanares y Membrilla ponen a disposición del adjudicatario las instalaciones y maquinaria necesarias para la explotación, incluyendo las ampliaciones o nuevas infraestructuras que se ejecuten durante la vigencia del contrato. De igual modo, el Ayuntamiento de Membrilla deberá realizar la modelización del saneamiento, fundamental para el plan de desbordamiento del tanque de tormentas y su integración en el Plan Integral de Gestión.

En definitiva, el contrato busca garantizar un servicio público esencial para la población, mejorar la eficiencia operativa de la EDAR y asegurar la sostenibilidad del sistema de depuración a largo plazo, adaptándolo a las exigencias normativas y a las necesidades actuales de los municipios de Manzanares y Membrilla.

A la vista de lo expuesto, procede señalar que, aunque los pliegos califican formalmente el contrato como un contrato de servicios, la documentación técnica y económica aportada incorpora una prestación adicional de naturaleza distinta, consistente en la construcción de un tanque laminador de tormentas. En particular, se aporta el documento denominado "Anteproyecto Tanque Laminador de Tormentas en la entrada de la Estación Depuradora de Aguas Residuales (EDAR) de Manzanares y Membrilla", el cual recoge, entre otras, las siguientes cuestiones:

- Con los precios unitarios contemplados y las mediciones detalladas en la presente memoria valorada, se ha obtenido el presupuesto de ejecución por contrata (con IVA)

de las obras, que asciende a la cantidad de dos millones cuatrocientos treinta y siete mil doscientos cincuenta y un euros con sesenta y un céntimos (2.437.251,61 €).

- El plazo de ejecución del conjunto de obras se estima en catorce (14) meses.
- Declaración de obra completa: el presente proyecto se refiere a una obra completa, que puede entregarse al uso general o servicio público correspondiente, cumpliendo lo establecido en el artículo 13.3 de la LCSP.

A la luz de lo anterior, la calificación del contrato como contrato de servicios no resulta coherente con su contenido real, ya que, junto con las actuaciones propias de un contrato de este tipo (entre otras, la limpieza y mantenimiento de las infraestructuras, el tratamiento y depuración del agua, el control y optimización de los procesos, la gestión y transporte de residuos y lodos) también se prevé la construcción de un tanque de tormentas, lo que sería objeto de un contrato de obras cuyo importe supera los dos millones de euros, lo que requeriría, además, y conforme a lo dispuesto en el artículo 77.1.a) de la LCSP, la clasificación de la empresa contratista.

Esta falta de coherencia en la definición del objeto contractual tiene una incidencia directa en el régimen de revisión de precios aplicable, ya que el RD 55/2017 distingue expresamente entre:

- los contratos de servicios cuyo período de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años (artículo 9), y
- los contratos de obras, sometidos al régimen específico del artículo 8 del mismo Real Decreto, con fórmulas-tipo e índices distintos.

En consecuencia, mientras no se clarifique y adecúe la calificación del contrato a su verdadera naturaleza, no es posible determinar el régimen jurídico de revisión de precios aplicable ni continuar con el análisis técnico-económico previsto en el RD 55/2017. Por ello, tampoco resulta viable avanzar en el examen del resto de los extremos fundamentales anteriormente señalados.

III. CONCLUSIONES

A la vista de lo expuesto y de la documentación presentada por el Ayuntamiento de Manzanares, esta Oficina emite informe preceptivo de carácter desfavorable respecto a la propuesta de estructura de costes y a la fórmula de revisión de precios asociadas al contrato de servicios de la estación depuradora de aguas residuales (EDAR) de los municipios de Manzanares y Membrilla (Ciudad Real). En atención a lo anterior, se formulan las siguientes conclusiones:

- El contrato presenta incongruencias sustanciales entre su calificación formal como contrato de servicios y las prestaciones reales que lo integran, al incluir la ejecución de una obra cuyo presupuesto supera los dos millones de euros.



- Esta circunstancia incide de manera directa en la determinación del régimen jurídico de revisión de precios aplicable, que difiere en función de si se trata de un contrato de servicios o de un contrato de obras.
- En consecuencia, no resulta posible continuar con el análisis de la estructura de costes ni con la valoración de la fórmula de revisión de precios, al no existir correspondencia entre la naturaleza real del objeto contractual y el régimen jurídico cuya aplicación se pretende.