

**INFORME 20/2025, DE 5 DE SEPTIEMBRE, DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE LA JUNTA ASESORA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA**

OBJETO: ASPECTOS RELATIVOS AL INFORME 9/2025, DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE LA JUNTA ASESORA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, SOBRE LA ESTRUCTURA DE COSTES Y FÓRMULA DE REVISIÓN DE PRECIOS DEL CONTRATO DE RECOGIDA SELECTIVA DE RESIDUOS URBANOS DE LA CIUDAD DE VITORIA-GASTEIZ

I. ANTECEDENTES

Con fecha 5 de febrero del 2025 tuvo entrada en el registro de la Dirección de Patrimonio y Contratación la solicitud del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz («el Ayuntamiento») dirigida a la Junta Asesora de Contratación Pública («la Junta») para que emita informe sobre la estructura de costes y fórmula de revisión de precios del contrato de limpieza pública urbana y de recogida y transporte de residuos urbanos de la ciudad de Vitoria-Gasteiz, en virtud del artículo 9.7 del Real Decreto 55/2017 («el Reglamento de la Ley de Desindexación», o «el Reglamento»), por el que se desarrolla la Ley 2/2015 de desindexación de la economía española («la Ley de Desindexación»).

A partir de toda la documentación aportada, se aprobó en sesión de la Comisión Permanente de la Junta Asesora de Contratación Pública de 1 de abril de 2025 el informe 9/2025 sobre la estructura de costes y la fórmula de revisión de precios del contrato de recogida selectiva de residuos urbanos de la ciudad de Vitoria-Gasteiz.

El contrato al que acompañaba dicho informe quedó desierto en todos sus lotes, quedando así establecido mediante Resolución del Ayuntamiento fechada a 27 de junio de 2025.

Dada esta situación, así como el recurso presentado contra el contrato ante el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Euskadi por la Asociación de Empresas de Limpieza Pública, se decidió revisar algunos de los aspectos económicos del contrato.



Ante las alteraciones que estas modificaciones podrían producir en la estructura de costes y la fórmula de revisión de precios, el Ayuntamiento decidió recabar un informe complementario de la Junta Asesora de Contratación Pública, que tuvo entrada el 1 de agosto de 2025.

El objetivo del presente informe es dar cumplimiento a dicha solicitud, mediante el análisis de las modificaciones realizadas y constatar su adecuación a las observaciones que fueron practicadas.

Se ha procurado que este informe pueda ser leído y considerado de manera independiente al Informe 9/2025 sobre este mismo contrato, pero evitando la mayor parte de las exposiciones de elementos formales y aquellos cuyo principal fin es dotar de contexto, que pueden ser consultados en el citado Informe 9/2025.

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 Reglamento de la Ley de Desindexación, 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.

La emisión de este informe complementario se encuentra amparada dentro de las competencias que el Decreto 154/2022 otorga a esta Junta.

III. ANÁLISIS DE LAS MODIFICACIONES REALIZADAS POR VITORIA-GASTEIZ ANTES DE LA APERTURA DE UN NUEVO PERIODO DE PRESENTACIÓN DE OFERTAS

III.1. Documentación

El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz ha remitido a la Junta Asesora de Contratación Pública los documentos siguientes:

- Pliegos de prescripciones técnicas particulares del contrato.
- Memoria económica de justificación del periodo de recuperación de la inversión.
- Informe de la propuesta de estructura de costes y fórmula de revisión de precios.
- Resolución de la aprobación de la propuesta de estructura de costes y fórmula de revisión de precios.

Para la elaboración de este informe también se han tenido en cuenta los documentos remitidos para la elaboración del Informe 9/2025, con el fin de establecer comparaciones y completar la información sobre el contrato.

III.2. Principales modificaciones

Aspectos generales del contrato

El primer lote del contrato, único que será objeto de revisión de precios, ha sido modificado. En la tabla siguiente se comparan los valores que se utilizaron anteriormente y en la versión actual para el cálculo del presupuesto base de licitación (PBL) del contrato (en términos anuales).

<i>Cuantías en euros y ponderaciones en porcentajes</i>	Cuantía anual, anterior	Cuantía anual, actual	Ponderación, anterior	Ponderación, actual
Gastos de personal	22.249.344	24.520.914	69,13	70,20
Costes de funcionamiento y mantenimiento	3.103.562	2.120.281	9,64	6,07
Gastos generales	1.262.101	1.718.879	3,92	4,92
Otros costes	406.200	1.293.671	1,26	3,71
Gastos financieros y de amortización	3.925.532	3.981.696	12,20	11,40
Beneficio industrial	1.237.870	1.293.670	3,85	3,70
<i>Total (pago anual al adjudicatario)</i>	32.184.609	34.929.111	100,00	100,00

Se observa que los cambios afectan a todos los elementos del contrato, tanto en términos absolutos como relativos. Afectan particularmente a la partida de costes de funcionamiento y mantenimiento y a la de otros costes. No se cuenta con información sustancial que permita

conocer las motivaciones de la reestructuración. Dado que el método de determinación de estos valores es accesorio al objetivo de este informe, la Junta se abstiene de emitir opinión sobre ellos.

Solicitud a los operadores económicos contactados, respuestas recibidas y propuesta del Ayuntamiento de estructura de costes del servicio

No se ha repetido este trámite, haciendo uso de las respuestas de los operadores económicos que se obtuvieron antes de la primera fase de presentación de ofertas del expediente. La tabla siguiente recoge algunos de los principales valores de esas respuestas, así como la anterior estructura propuesta por el Ayuntamiento y la actual.

<i>En porcentaje</i>	Rango operadores económicos	Media operadores económicos	Propuesta, anterior	Propuesta, actual
Gastos de personal	63,38 – 67,27	65,23	70,06	70,20
Carburantes y lubricantes	4,59 – 7,40	5,81	5,36	3,66
Servicios de mantenimiento y reparación	3,64 – 7,30	5,95	4,24	2,41
Amortización y financiación	9,41 – 10,91	10,36	8,73	11,41
Otros costes directos	3,64 – 4,35	3,94	2,36	4,92
Gastos generales	4,00 – 5,45	4,82	5,25	3,70
Beneficio industrial	3,00 – 5,00	3,88	4,00	3,70
<i>Total</i>			100,00	100,00

En el informe de la propuesta de costes y fórmula de revisión de precios remitidos para la elaboración de este informe no se ha dado ninguna razón para las desviaciones entre lo que se deriva de las respuestas de los operadores y lo finalmente propuesto. En el informe de la propuesta de costes y fórmula de revisión de precios examinado en el Informe 9/2025, se indicó lo siguiente para justificar las desviaciones: «[el Ayuntamiento] se ha apoyado en los datos reales de costes de licitaciones anteriores, la experiencia obtenida en ellos y en los expedientes de revisión de precios de estos últimos años desde el año 2006».

Observación 1

En líneas generales, y hasta donde puede compararse la estructura del PBL con la estructura que se usará para la revisión de costes, el parecido es sensiblemente mayor entre ellas dos que el que había en la versión anterior del contrato. No obstante, para la totalidad de métodos que esta Junta ha utilizado para medir la divergencia, se aprecia que el desajuste con lo declarado por los operadores es mayor.

A priori, esto podría parecer ir contra el espíritu de atender, al menos en cierto grado, las demandas presentadas al Ayuntamiento por parte de ASELIP. Sin embargo, no se cuenta con información suficiente sobre aquellas como para poder valorar este punto de manera detallada.

Sí puede realizar, en cualquier caso, una recomendación general de integrar de mejor manera la información que los operadores económicos ofrecen en sus propuestas de estructura de costes, no ya solo para el cálculo de esta, sino también para el PBL. Esta Junta entiende que operar así puede llevar a que las divergencias entre las propuestas de operadores, el PBL y la estructura de costes para revisión de precios que acabe aprobándose sean menores, y a que los cálculos estén más legitimados desde el punto de vista de los licitadores, que son al menos en parte los operadores económicos contactados.

Lo que parece conveniente en todas las circunstancias, con independencia del protagonismo que quieran dársele a las propuestas de los operadores, es explicar la razón de las desviaciones respecto a operadores y, sin que en la versión actual del contrato entrañe entidad, entre PBL y estructura de costes.

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

No se ha modificado ningún supuesto respecto al Informe 9/2025. Se reproduce a continuación la tabla sobre revisabilidad contenida en dicho informe.

Concepto	Revisable	Razón de la no revisabilidad
Gastos de personal	Sí	
Carburantes y lubricantes	Sí	
Servicios de mantenimiento y reparación	Sí	
Amortización y financiación	No	No son revisables por definición.
Otros costes directos	No	Se trata principalmente de gastos generales o de estructura y no son revisables por definición.
Gastos generales	No	No son revisables por definición.
Beneficio industrial	No	No es revisable por definición.

Observación 2

En los mismos términos que en el Informe 9/2025, se señala que el artículo 9 de la Ley de Desindexación indica que se deberá justificar el carácter recurrente de los diferentes componentes a considerar en la fórmula de revisión de precios, dado que un coste que es susceptible de revisión solo podrá en efecto ser revisado si tiene carácter recurrente.

Fórmula de revisión de precios

No se incorporan cambios sustanciales en la fórmula de revisión de precios, más allá de que los coeficientes tomarán los valores recalculados.

La fórmula de cálculo del índice de revisión que propone el Ayuntamiento es la siguiente:

$$P_t = A \times (S_i/S_o) + B \times (M_i/M_o) + C \times (E_i/E_o) + D$$

Esta fórmula de precios se aplicará al precio anual abonado por el Ayuntamiento.

Los coeficientes A, B, C y D toman los valores, en tanto por uno y con cuatro decimales, de los diferentes conceptos de la propuesta de estructura de costes que el Ayuntamiento decide utilizar para la fórmula. Estos son mano de obra (A = 0,7020), carburantes y lubricantes (B = 0,0241), mantenimiento y conservación (C = 0,0366) y costes no revisables (D = 0,2373; resultado de adicionar todos los costes que han sido determinados como no revisables), respectivamente.

El Ayuntamiento define las variables de la fórmula como sigue:

- S: variación salarial media acumulada, de ámbito superior a la empresa, de la división 38 «Recogida, tratamiento y eliminación de residuos» desde el mes de formalización del contrato hasta el mes de la revisión del precio.
 - Fuente del dato: [Estadísticas](#) → [Mercado de trabajo](#) → [Condiciones de trabajo y relaciones laborales](#) → [Convenios colectivos de trabajo y relaciones laborales](#) → [Convenios colectivos de trabajo](#) (Ministerio de Trabajo y Economía Social)
 - Se señala también que «como el dato estadístico es la variación anual, se calculará en proporción a los meses transcurridos en cada anualidad».
- M: valor del índice de costes de mantenimiento de equipos en el mes anterior al momento de la revisión o formalización.

- Fuente del dato: Índice nacional de clases (Armonizados base 2015), 0722 Carburantes y lubricantes para vehículos personales (INE)
- E: valor del índice de costes de combustible en el mes anterior al momento de la revisión o la formalización.
 - Fuente del dato: Índice nacional de clases (Armonizados base 2015), 0723 Mantenimiento y reparación de vehículos personales (INE)

No se ha definido el término P; su definición podría haber sido, por ejemplo, «valor del índice de revisión».

Los subíndices, por su parte, indican lo siguiente:

- t: año del contrato para el que se aplica la magnitud asociada.
- i: momento de la revisión de precios asociada al año de contrato indicado en el subíndice.
- 0: momento de la formalización del contrato o el momento en el que hayan transcurrido tres meses desde la finalización del plazo de presentación de ofertas, lo que ocurra antes.

La revisión se hará presumiblemente de manera anual y tomando el dato publicado en el mes anterior al momento de revisión o formalización, si bien no se ha explicitado.

Se indica además que la variación salarial aplicada en la fórmula (S_i/S_o) nunca podrá ser mayor al incremento en la retribución que experimente el personal al servicio del sector público, en cumplimiento del artículo 5 del Reglamento de la Ley de Desindexación.

Además, el Ayuntamiento también indica que la fórmula verá limitada su aplicación bajo algunas circunstancias. Estas se derivan del Reglamento de la Ley de Desindexación y de la LCSP (primando esta por rango por criterio de recencia cuando ambas normas incurrieran en contradicción) y son:

- Que haya transcurrido al menos un año desde la formalización del contrato.
- Debe haberse ejecutado al menos el veinte por ciento del importe del contrato.

De esto se deriva que, de haber una ejecución uniforme del contrato y con ajuste a previsiones, no podrá realizarse revisión alguna hasta transcurridos dos años o el veinte por ciento del lote objeto de revisiones.

Observación 3

En el informe 9/2025 se supuso que la fuente del dato para S se había indicado de manera errónea, dado que no es posible obtener un dato de variación salarial media acumulada en la base de datos que se referencia. Visto que el Ayuntamiento insiste en su utilización, debe concluirse que en realidad este desea obtener la «variación salarial media pactada», dado que sí existe, y crear la «variación salarial media [pactada] acumulada».

En la medida en que no se pretende, pues, incrustar ese valor como viene, sino modificarlo antes, no parece que existan los mismos problemas de interpretación de la fórmula que cuando se pretende integrar un incremento anual año a año donde debería ir un índice, un extremo que esta Junta ha señalado en la mayoría de sus informes sobre estructura de costes.

Con todo, dado que es un dato que se puede obtener de la misma fuente que los precisados para los coeficientes M y E, que tiene forma de coste (que puede comportarse a todos los efectos como un índice, sin cálculos intermedios), que se publica con mayor frecuencia y que elimina o minimiza la necesidad de prorratear el dato en función de los meses del año transcurridos, parece más razonable recurrir a la interpretación de la fuente de S que se realizó en el Informe 9/2025 («[Coste laboral por trabajador por divisiones de la CNAE-09 – 38 Recogida, tratamiento y eliminación de residuos; valorización – Coste salarial total \(INE\)](#)»).

Observación 4

Sería conveniente que el Ayuntamiento indicase cómo actuará en el caso de que el dato que se desea utilizar para la revisión de precios no está publicado en el momento de la revisión, dado que este tipo de dato se publica «mirando hacia atrás» y no siempre es posible conocer el del mes anterior cuando se desea realizar la revisión.

Observación 5

No existe referencia a que la revisión de precios ocurrirá únicamente durante el periodo de recuperación de la inversión, circunstancia que aparece, junto con las que sí han sido citadas, en las normas referidas por el Consistorio. Si bien no parece imprescindible mencionar explícitamente las circunstancias limitativas de la revisión de precios, toda vez que son

públicas y establecidas por ley, realizar un listado incompleto de los límites de revisión podría llevar a la impresión equívoca de que dicho listado agota todas las circunstancias que deben ser tenidas en cuenta.

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

Para el cálculo del periodo de recuperación de la inversión, el Ayuntamiento recurre a los datos que presenta en su memoria económica, incluido un préstamo a diez años con tasa de interés del 4 por ciento para financiar la inversión inicial que el adjudicatario deberá acometer al inicio del contrato. A estos datos se les une la tasa de descuento para los flujos de caja establecida en el 5,00616 por ciento, calculada de acuerdo con lo prescrito en el artículo 19 del Reglamento de la Ley de Desindexación y siendo el mes más reciente referenciado mayo de 2025.

Se determina que la recuperación íntegra de la inversión tendrá lugar, de modo estimatorio, en un momento del décimo y último año del contrato. Hay dos conclusiones significativas: por una parte, que el periodo de recuperación de la inversión es mayor a cinco años, tal y como exige la normativa sobre desindexación para hacer uso de la revisión de precios en contratos como el actual de servicios; por la otra parte que, una vez se comiencen a revisar los precios del contrato, podrán seguir revisándose hasta el último año del contrato, siempre y cuando la ejecución no desvíe de la estimación del Ayuntamiento.

En suma, y teniendo en cuenta además lo antemencionado en otras secciones del informe, se observa que la revisión de precios en el lote primero del contrato es procedente y se estima que tendrá lugar entre el tercer y décimo años del contrato, ambos incluidos.

Observación 6

Recientemente, la Junta ha observado que una lectura literal del artículo del Reglamento de la Ley de Desindexación prohíbe la introducción de los gastos financieros asociados a la adquisición de inmovilizado en los flujos de caja para el cálculo del periodo de retorno de la inversión: «... [El flujo de caja de cada año] no incluirá cobros y pagos derivados de actividades de financiación» (artículo 10.2). Así pues, parece que deben excluirse de los flujos de caja no solo las amortizaciones del préstamo incurrido para financiar el inmovilizado (que corresponde con lo realizado por el

Ayuntamiento y con el criterio anterior de la Junta), sino que también los intereses asociados a esa misma inversión.

La Junta ha realizado una simulación bajo este nuevo criterio, conservando el resto de los elementos presentados por el Ayuntamiento, y ha obtenido que la recuperación de la inversión tendrá lugar durante el octavo año del contrato. Consecuentemente, si bien se siguen cumpliendo los requisitos objetivos que permiten establecer una fórmula de revisión de precios, es probable que dicha revisión solo deba tener lugar entre el tercero y el octavo años de contrato, ambos incluidos; resultado diferente a la revisión entre los años tercero y décimo que había obtenido hasta ahora el Ayuntamiento.

IV. CONCLUSIONES

Para el caso del contrato de tipo servicios de limpieza pública urbana y de recogida y transporte de residuos urbanos de la ciudad de Vitoria-Gasteiz, en este informe se ha 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. Se presentan varias recomendaciones, así como algunos elementos susceptibles de subsanación, siendo el principal el referente a la presencia de los gastos financieros en el cálculo de los flujos de caja usados para la estimación periodo de recuperación de la inversión.

En consecuencia, se emite informe sobre dicho contrato, que complementa al Informe 9/2025, de 1 de abril de 2025.