



INFORME 23/2025, DE 5 DE DICIEMBRE, DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE LA JUNTA ASESORA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

OBJETO: ESTRUCTURA DE COSTES Y FÓRMULA DE REVISIÓN DE PRECIOS DEL CONTRATO DE CONCESIÓN DE SERVICIOS PARA LA REDACCIÓN DEL PROYECTO, DIRECCIÓN FACULTATIVA, CONSTRUCCIÓN, EQUIPAMIENTO Y EXPLOTACIÓN DE UN CENTRO DE CUIDADOS E INVESTIGACIÓN EN SALBURUA (VITORIA-GASTEIZ)

I.- ANTECEDENTES

Con fecha 11 de noviembre del 2025 tiene entrada en el registro de la Dirección de Patrimonio y Contratación la solicitud del Instituto Foral de Bienestar Social («el IFBS») de la Diputación Foral de Álava («la DFA») dirigida a la Junta Asesora de Contratación Pública («la Junta») para que emita informe sobre la estructura de costes y la fórmula de revisión de precios del contrato de concesión de servicios para la redacción del proyecto, dirección facultativa, construcción, equipamiento y explotación de un centro de cuidados e investigación en Salburua (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»).

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 plazo de ejecución del contrato es de 40 años.

De acuerdo con el párrafo segundo del artículo 29.4 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público («la LCSP»), se prevé en los pliegos de cláusulas administrativas de la licitación de contrato la aplicación de la revisión de precios establecido en el artículo 10 del Reglamento de la Ley de Desindexación. Asimismo, de conformidad al artículo 9.7 del Reglamento, se solicitó a varios operadores económicos del sector la remisión de su estructura de costes y en base a la información recibida se elaboró y sometió al trámite de información pública la propuesta de estructura de costes, habiéndose recibido una 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 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.

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 de Desindexación. 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 Reglamento de la Ley de Desindexación.

Asimismo, el artículo 9 de este Reglamento, 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 al 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 también acepta las revisiones de precios una vez transcurrido el primer año del contrato en todos los demás tipos de contrato, siempre y cuando se cumpla con los requisitos de grado de ejecución.

Igualmente, el artículo 9 del Reglamento fija el contenido que debe tener la memoria que acompañe 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.

El artículo 9.7 en particular indica 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 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 103.2 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 Reglamento de la Ley de Desindexación 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

El IFBS remitió inicialmente, con fecha 31 de julio, a la Junta Asesora de Contratación Pública de Euskadi los documentos siguientes:

- Memoria del proyecto.
- Memoria económica, que incluye además la rentabilidad potencial de diferentes escenarios.
- Acuse de recibo de las solicitudes realizadas a operadores económicos del sector, tanto para la parte de centro de día como para la parte de residencia del proyecto.
- Informe de estructura de costes.

- Anuncio en el Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava por el que se somete la propuesta de estructura de costes a un trámite de información pública, documento sometido a información pública y alegación recibida durante el periodo.
- Pliegos de condiciones administrativas particulares, pliego de condiciones técnicas y cuadro de características.
- Proyecto básico del edificio que albergará las instalaciones objeto del contrato.

Con posterioridad, la Diputación aportó nuevos documentos los meses de octubre y de noviembre, que sustituyen a algunos de los que se presentaron inicialmente.

IV.2. Descripción del objeto del contrato

El contrato que propone el IFBS es de concesión de servicios y tiene una duración prevista de 40 años. No se prevén prórrogas.

En el curso de los primeros tres años y nueve meses debe redactarse el proyecto de ejecución, asumir la dirección facultativa, construir el edificio, equipar el edificio, legalizar las instalaciones y explotar el centro de cuidados e investigación. El centro estará en Salburua, barrio de Vitoria.

El centro tendrá tres funciones principales: residencia para hasta 120 personas mayores en situación de dependencia, centro de día de 25 plazas y centro de investigación del envejecimiento. Mientras que el centro de día se explotará en su totalidad en régimen de concierto en las condiciones fijadas en los pliegos, para la parte de residencia se propone una explotación mixta: todas las plazas serán inicialmente concertadas, y a medida que transcurra el contrato se irán disponiendo sucesivos módulos para su explotación en régimen privado por parte del adjudicatario. Respecto al centro de investigación del envejecimiento, el adjudicatario se compromete a cederlo a aquella entidad que el IFBS determine. Por último, se contempla que el servicio de cocina sea atendido en todo momento por Indesa 2010 SL, mediante una subcontratación acordada ya en los pliegos del contrato; los gastos asociados a la cocina, pero que no corran a cuenta de Indesa 2010 (electricidad, agua, gas, menaje), los asumirá el adjudicatario directamente.

El valor estimado del contrato es de 338.652.465,17 euros.

Los ingresos que recibirá el adjudicatario que se originan en la Administración son los pagos por disponibilidad, que incluyen además un abono variable en función de criterios de calidad, y los pagos por demanda. El adjudicatario recibe además los ingresos que le correspondan por la parte que podrá explotar en el mercado libre, a medida que ciertas plazas de la residencia no estén cubiertas por el concierto del IFBS. Por último, como compensación de gastos, el

adjudicatario recibirá por parte del IFBS una cantidad que cubre los gastos de suministros generados por el centro de investigación.

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 del IFBS de estructura de costes del servicio

El IFBS contactó con cinco operadores para obtener estructuras de costes de la parte correspondiente a la residencia: Caser Residencial SAU, Gestión de Servicios Residenciales SCoop, Igurco Araba SL, La Saleta Care SLU y Sanitas Mayores País Vasco SA.

Cuatro de los operadores respondieron a la solicitud.

Las respuestas debían ser acordes a un modelo de costes en el que las categorías estaban previamente definidas por el IFBS, como también lo estaban los gastos generales (cinco por ciento) y el beneficio industrial (tres por ciento). Los gastos de personal de cocina y de productos de alimentación estaban asimismo preestablecidos de antemano en un cero por ciento, por ser responsabilidad del medio propio de la DFA.

La tabla siguiente recoge los datos aportados por los operadores, así como algunos indicadores estadísticos básicos. También recoge la propuesta del IFBS.

En porcentaje	Operador 1	Operador 2	Operador 3	Operador 4	Rango	Promedio	Propuesta IFBS
Personal	81,76	88,50	78,09	77,63	77,63 – 88,50	81,50	81,23
Servicios	75,35	84,80	71,51	70,74	70,74 – 84,80	75,60	71,74
Cocina	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00 – 0,00	0,00	0,00
Limpieza	5,42	3,03	5,96	5,36	3,03 – 5,96	4,94	7,78
Lavandería y otros	0,99	0,67	0,62	1,53	0,62 – 1,53	0,95	1,71
Otros costes	10,24	3,50	13,88	14,38	3,50 – 14,38	10,50	11,41
Directos	1,13	0,42	1,27	1,18	0,42 – 1,27	1,00	1,23
Productos fármaco-sanitarios	1,05	0,30	0,50	0,83	0,30 – 1,05	0,67	0,91
Actividades y tiempo libre	0,08	0,12	0,77	0,35	0,08 – 0,77	0,33	0,32
Indirectos	7,03	2,71	9,88	9,90	2,71 – 9,90	7,38	7,05
Mantenimiento edificio	1,27	0,25	1,30	2,66	0,25 – 2,66	1,37	1,47
Mantenimiento maquinaria	1,12	0,03	0,45	0,32	0,03 – 1,12	0,48	0,86
Mantenimiento informático	0,07	0,40	0,69	1,33	0,07 – 1,33	0,62	0,07
Electricidad	1,15	0,77	0,96	1,94	0,77 – 1,94	1,21	1,35
Gas	1,65	0,51	1,17	1,31	0,51 – 1,65	1,16	1,55
Agua	0,00	0,05	0,31	0,27	0,00 – 0,31	0,16	0,32
Otros suministros y servicios	1,56	0,12	0,00	0,24	0,00 – 1,56	0,48	0,19
Lencería	0,00	0,02	0,14	0,12	0,00 – 0,14	0,07	0,06
Otras compras relacionadas con la actividad	0,00	0,10	3,46	0,12	0,00 – 3,46	0,92	0,35
Uniforme personal de atención directa	0,00	0,07	0,27	0,22	0,00 – 0,27	0,14	0,16
Seguro actividad	0,13	0,09	0,40	0,52	0,09 – 0,52	0,29	0,22
Gestión de residuos	0,04	0,01	0,10	0,06	0,01 – 0,10	0,05	0,05
Tributos locales	0,04	0,29	0,63	0,79	0,04 – 0,79	0,44	0,40
Limpieza	1,01	0,32	2,04	1,06	0,32 – 2,04	1,11	1,37
Lavandería	1,02	0,00	0,24	2,19	0,00 – 2,19	0,86	1,71
Restauración	0,05	0,05	0,45	0,05	0,05 – 0,45	0,15	0,05
Productos de alimentación	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00 – 0,00	0,00	0,00
Menaje doméstico	0,05	0,05	0,45	0,05	0,05 – 0,45	0,15	0,05
Gastos generales	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00 – 5,00	5,00	4,60
Beneficio industrial	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00 – 3,00	3,00	2,76
Total	100,00	100,00	99,97	100,01		100,00	100,00

Para la parte del centro de día, el IFBS contactó también a cinco operadores a los que se les solicitaba su estructura de costes: Alai Centro de Día SL, Centro de día En Buenas Manos, Ikatzbizi SL, Centro de día Pobes (pertenece a Serasger Alava SL), Gestión de Servicios Residenciales SCoop. Dos de los operadores respondieron a la solicitud.

De forma pareja a la parte de residencia, se proporcionó un modelo de respuesta a los operadores, con todos los conceptos predefinidos y algunos de los valores ya fijados. La tabla

siguiente recoge los valores aportados por los operadores, algunos estadísticos básicos y la propuesta del IFBS.

<i>En porcentaje</i>	Opera- dor 1	Opera- dor 2	Rango	Prome- dio	Propuesta IFBS
Personal	82,54	68,00	68,00 – 82,54	75,27	83,51
Servicios	82,19	58,00	58,00 – 82,19	70,10	73,51
Cocina	0,00	0,00	0,00 – 0,00	0,00	0,00
Limpieza	0,33	5,00	0,33 – 5,00	2,67	8,41
Lavandería y otros	0,02	5,00	0,02 – 5,00	2,51	1,59
Otros costes	9,46	24,00	9,46 – 24,00	16,73	9,13
Directos	1,51	6,00	1,51 – 6,00	3,76	1,74
<i>Productos fármaco-sanitarios</i>	0,48	3,00	0,48 – 3,00	1,74	1,74
<i>Actividades y tiempo libre</i>	1,03	3,00	1,03 – 3,00	2,02	0,00
Indirectos	6,86	15,00	6,86 – 15,00	10,93	6,05
<i>Mantenimiento edificio</i>	1,61	3,00	1,61 – 3,00	2,31	2,29
<i>Mantenimiento maquinaria</i>	1,38	1,00	1,00 – 1,38	1,19	0,00
<i>Mantenimiento informático</i>	0,17	0,75	0,17 – 0,75	0,46	0,00
<i>Electricidad</i>	0,69	3,00	0,69 – 3,00	1,85	1,55
<i>Gas</i>	1,00	3,00	1,00 – 3,00	2,00	1,74
<i>Agua</i>	0,00	1,00	0,00 – 1,00	0,50	0,00
<i>Otros suministros y servicios</i>	2,01	2,00	2,00 – 2,01	2,01	0,47
<i>Otras compras relacionadas con la actividad</i>	0,00	1,00	0,00 – 1,00	0,50	0,00
<i>Uniforme personal de atención directa</i>	0,00	0,25	0,00 – 0,25	0,13	0,00
Limpieza	1,04	1,00	1,00 – 1,04	1,02	0,26
Lavandería	0,00	1,00	0,00 – 1,00	0,50	1,08
Restauración	0,05	1,00	0,05 – 1,00	0,53	0,00
<i>Productos de alimentación</i>	0,00	0,00	0,00 – 0,00	0,00	0,00
<i>Menaje doméstico</i>	0,05	0,05	0,05 – 0,05	0,05	0,00
Gastos generales	5,00	5,00	5,00 – 5,00	5,00	4,60
Beneficio industrial	3,00	3,00	3,00 – 3,00	3,00	2,76
Total	100,00	100,00		100,00	100,00

El IFBS no ha indicado en la documentación aportada las razones de sus propias estructuras de costes. En conversaciones mantenidas con esta Junta, el IFBS ha indicado que sus estructuras de costes se basan primariamente en la experiencia acumulada por el órgano en instalaciones asimilables, de gestión directa, con las correspondientes modificaciones para adaptarlo a las características particulares del centro objeto de licitación.

Observación 1

La Junta no ha podido determinar las razones de separar los conceptos entre las dos partes del complejo sometidas a consulta como se ha hecho. Existen conceptos, como los productos fármaco-sanitarios, el material para actividades o los costes de mantenimiento de toda índole, que aparecen en ambas estructuras de costes, mientras que otros, como los seguros, la gestión de residuos o los tributos locales aparecen únicamente en la parte de la residencia. Si la residencia y el centro estuviesen en contratos diferentes, se imputarían esos costes en cada una de las partes. Así pues, parece razonable que todos ellos aparezcan en las dos estructuras de costes¹.

Alternativamente, aunque la Junta no lo considere el criterio óptimo, podría llegar a aceptarse su imputación en una sola de las partes, bajo un supuesto de que las necesidades en esos conceptos de una de las partes ya se den por contabilizados por los soportados en la otra: por ejemplo, el equipamiento y los aplicativos informáticos que hay que mantener para la parte del centro de día divergirán mínimamente, si es que lo hacen, de los empleados para la gestión de la parte de la residencia.

El IFBS ha dividido en ocasiones los citados costes en ambas partes del contrato, mientras que en otros casos los ha imputado únicamente en la parte de la residencia. Por todo lo antedicho, parece que el IFBS ha actuado de modo inconsistente.

Observación 2

La comparación de los gastos generales (GG) y el beneficio industrial (BI) se ha calculado de modos diferentes en la estructura derivada del modelo remitido a operadores y rellenado por ellos y en la estructura definitiva del IFBS.

En el modelo para operadores se asignan cinco puntos porcentuales a GG y tres a BI, de un total de cien a repartir en toda la estructura de costes:

¹ Lo aquí observado no se aplicaría necesariamente al concepto «lencería» de la parte de la residencia, utilizado por el IFBS para referirse a los textiles de hogar, que tienen un peso importante en la gestión de una residencia, por volumen y por tasa de recambio (fijada por el IFBS como anual) y son testimoniales en un centro de día.

- 5 puntos para GG
- 3 puntos para BI
- 92 puntos para gastos «específicos»

En la estructura del IFBS se han utilizado otros pesos, a saber:

- 4,60 puntos para GG
- 2,76 puntos para BI
- 92,64 puntos para gastos «específicos»

El peso de los gastos generales en la estructura del IFBS es el que se obtendría de realizar la siguiente operación:

$$\begin{aligned}
 &5 \text{ puntos GG iniciales} \times 92 \text{ puntos de gastos específicos} \div 100 \\
 &= 4,60 \text{ puntos GG finales}
 \end{aligned}$$

Y una operación paralela para el BI.

La Junta entiende esta operación como un intento de calcular el peso de GG y el BI cuando se parte de un presupuesto de gastos «específicos» que ya tiene un peso de cien puntos porcentuales y que hay que hacer caber, una vez sumados los puntos «extra» asignados al GG y al BI, en los cien puntos que caracterizan una estructura de costes típica.

Esta operación es, sin embargo, errónea. Una condición necesaria de un proceder correcto es que todos los elementos sumen ahora cien puntos, cosa a la que no se puede llegar sin adicionales operaciones:

$$\begin{aligned}
 &4,60 \text{ puntos GG finales} + 2,76 \text{ puntos BI finales} \\
 &+ 92 \text{ puntos gastos específicos iniciales} \\
 &= 99,36 \text{ puntos totales}
 \end{aligned}$$

El IFBS ha añadido los 0,64 puntos que se han quedado sin asignar a los gastos específicos, con la consecuencia de que el GG y el BI tienen pesos específicos distintos a aquellos de los que se partió ($4,60 / 92,64 = 4,97$ por ciento de GG; $2,76 / 92,64 = 2,98$ por ciento de BI).

La normalización correcta del GG y del BI habría pasado por aplicar una regla de proporcionalidad, como la siguiente para GG:

$$\frac{5 \text{ puntos GG iniciales}}{108 \text{ puntos totales iniciales}} = \frac{x \text{ puntos GG finales}}{100 \text{ puntos totales finales}}$$

Y una equivalente para BI, así como para los propios gastos «específicos»². Los pesos finales de BI, GG y el resto de los gastos habrían sido 4,73, 2,78 y 92,49 puntos, respectivamente³.

Idealmente, esta manera de proceder se debería haber hecho extensible también a las propuestas de estructura de costes que se les solicitaba cumplimentar a los operadores: si el IFBS tenía decidido con antelación a la solicitud a operadores el peso que iban a tener el BI y el GG, es natural que refleje correctamente ese peso en los formularios que le remitió a esos agentes.

En cualquier caso, tanto si se sabía ya antes el peso específico que el BI y el GG tendrían en el contrato, como si no, probablemente la opción más sencilla habría sido proporcionar plantillas de estructura en la que el BI y el GG están explícitamente excluidos, puesto que no deberían determinar en modo alguno la relación de pesos entre el resto de los elementos de la estructura. De haber actuado así, el IFBS habría añadido después el BI y el GG y habría normalizado las estructuras de los operadores.

Es preciso señalar que la legislación actual no exige un GG y un BI específico, por lo que los órganos de contratación pueden fijar aquellos que consideren adecuados con las condiciones del contrato, incluso porcentajes como 4,60 y 2,74 si así lo creen oportuno. Esta observación está íntegramente orientada a garantizar que la decisión sobre los pesos se aplica consistentemente a lo largo de todo el contrato.

Identificación de los costes revisables y no revisables

El IFBS ha determinado los gastos revisables y no revisables de la siguiente manera.

² En ambas reglas de proporcionalidad, el primer denominador resulta de la siguiente operación:

$$5 \text{ puntos GG iniciales} + 3 \text{ puntos BI iniciales} + 100 \text{ puntos gastos «específicos» iniciales} = 108 \text{ puntos totales iniciales}$$

³ Que al dividir 4,73 por 92,49 no se obtenga el 0,05, o cinco por ciento, que certificaría que se ha mantenido el peso específico de los GG sobre el total se debe a la limitación de trabajar con un número finito de decimales y no a un error de procedimiento (el razonamiento es idéntico para el peso específico del BI).

	Es revisable	Será revisado	Razón para de la exclusión
Personal	Sí	Sí	
Aprovisionamientos por limpieza y mantenimiento	Sí	Sí	
Electricidad	Sí	Sí	
Gas	Sí	Sí	
Gastos directos	Sí	Sí	
Gastos indirectos	Sí	Sí	
Primas de seguros	No		Al control del operador económico, no son significativos (<1%)
Tributos locales	No	*	No son significativos (<1%)
Gastos generales y beneficio industrial	No		No son revisables por definición
* Se indica asimismo que, aun si fuese revisable, no sería revisado por no poseer un índice específico.			

Sobre los costes que sí serán revisados, se indica, resumidamente, que su peso en la estructura de costes hace conveniente someterlos a revisión.

Observación 3

Al no proporcionarse ni una equivalencia directa entre los elementos de la estructura de costes del IFBS y las conceptualizaciones realizadas durante el análisis de revisabilidad, ni una indirecta mediante la declaración de los pesos específicos que a cada uno le corresponden, se crean incertidumbres sobre qué está contenido en cada concepto de este apartado. Esto es particularmente importante de cara al análisis de las fórmulas de revisión de precios, como se hará notar en observaciones siguientes.

Fórmula de revisión de precios y periodo de retorno de la inversión

La fórmula de cálculo del índice de revisión que el IFBS propone para el centro residencial es la siguiente:

$$CSPM = CISPM * (1 + (CPPM * (CACP + CAAPM) + CEPM * CACE + CGPM * CACG + CMPM * CACM + CDPM * CACD + CIPM * CACI)) + TCPM * 1,05 * 1,03$$

Esta fórmula establece la cuantía del pago por día por residente que realizará el IFBS al adjudicatario.

El IFBS define los términos de la fórmula como sigue:

- CSPM: canon del servicio residencial de personas mayores dependientes resultante de la actualización y a aplicar en el ejercicio en curso.
- CISPM: canon del servicio residencial de personas mayores dependientes determinado en los Pliegos de licitación como canon inicial.
- CPPM: peso del coste de la mano de obra en la estructura de costes.
- CEPM: peso del coste del suministro de electricidad en la estructura de costes.
- CGPM: peso del coste del suministro de gas en la estructura de costes.
- CMPM: peso del coste de la limpieza y mantenimiento en la estructura de costes.
- CDPM: peso de los costes directos en la estructura de costes.
- CIPM: peso de los costes indirectos en la estructura de costes.
- CACP: porcentaje de actualización del coste de la mano de obra del periodo que media entre el año de firma del contrato y el año de la actualización resultante de aplicar la variación que apruebe finalmente el gobierno para la retribución del personal al servicio del sector público.
- CAAPM: porcentaje de actualización de la masa salarial por aplicación del complemento de antigüedad de las tres últimas anualidades. Este porcentaje solo se aplicará cada tres anualidades, y recogerá la actualización de la masa salarial complemento de antigüedad de las tres anualidades precedentes.
- CACE: porcentaje de actualización del coste del suministro eléctrico en el periodo que media entre el año de firma del contrato y el año de actualización resultante de aplicar el índice para la revisión de los costes de los aprovisionamientos a la variación a nivel estatal del subíndice nacional de la clase «Electricidad» (04510), publicado por el Instituto Nacional de Estadística (INE).
- CACG: porcentaje de actualización del coste del suministro de gas del periodo que media entre el año de firma del contrato y el año de la actualización resultante de aplicar el índice para la revisión de los costes de los aprovisionamientos a la variación a nivel estatal del subíndice nacional de la clase «Gas natural y gas ciudad» (04521), publicado por el INE.
- CACM: porcentaje de actualización del coste limpieza y mantenimiento del periodo que media entre el año de firma del contrato y el año de la actualización resultante de aplicar el índice para la revisión de los costes de los aprovisionamientos a la variación a nivel estatal del subíndice nacional de la clase «Productos de limpieza y mantenimiento» (05611), publicado por el INE.
- CACD: porcentaje de actualización de los costes directos del periodo que media entre el año de firma del contrato y el año de la actualización resultante de aplicar el índice para la revisión de los costes de los aprovisionamientos a la variación a nivel estatal del subíndice nacional de la clase «Productos farmacéuticos», publicado por el INE.
- CACI: porcentaje de actualización de los costes indirectos del periodo que media entre el año de firma del contrato y el año de la actualización resultante de aplicar que resulta tras aplicar el índice para la revisión de los costes de los aprovisionamientos a la variación

a nivel estatal del subíndice nacional de la clase «Limpieza de artículos de vestir» (03141), publicado por el INE.

- TCPM: tarifa de gestión de alimentación para la residencia de personas mayores de Salburua acordada en la encomienda de gestión realizada por el Instituto Foral de Bienestar Social a Indesa 2010 SA en el ejercicio en curso.

En todos los casos, la estructura de costes referida o el servicio referido es el correspondiente al servicio de atención residencial de personas mayores dependientes.

Los multiplicadores del final se corresponderían con el BI y el GG, aplicados a las tarifas de gestión de alimentación.

Observación 4

Se observan los siguientes elementos susceptibles de mejora en la fórmula presentada:

- Los trabajadores que permitirán llevar a término el servicio objeto del contrato no son empleados públicos, ni sus condiciones laborales son tales. En consecuencia, no es adecuado usar como referencia principal las modificaciones salariales que les correspondan a los empleados públicos, sin perjuicio de que esta magnitud marca siempre el límite superior, en cumplimiento del artículo 5 del Reglamento de la Ley de Desindexación.
- El Reglamento de la Ley de Desindexación no da cabida a realizar revisiones por la antigüedad del personal, pues no depende de índices disponibles al público y pueden ser modificables unilateralmente por el operador económico (artículo 7.4 del Reglamento).
- La incorporación de la tarifa de gestión de alimentación, multiplicada por el BI y el GG, sugiere que el adjudicatario debe recibir una plusvalía por la labor de intermediación entre la Diputación (que abonará los cánones esencialmente mes a mes) e Indesa 2010, medio propio de la Diputación (al que el adjudicatario abonará las facturas en los términos comerciales que se establezcan; el plazo ordinario es de treinta días naturales). En el supuesto de que se determinase que sí que procede dicha plusvalía, deberá calcularse en todo caso como una multiplicación por la suma del BI y el GG ($1 + 5\% + 3\% = 1,08$) y no como una multiplicación por el BI y por el GG en sucesión ($1,05 * 1,03 = 1,0815$), que es como se expresa en la fórmula presentada.
- El coeficiente CIPM incluye toda suerte de costes indirectos, algunos de los cuales (electricidad, gas, limpieza, mantenimiento) ya han sido considerados por separado, y multiplicados al índice del nivel de precios que les corresponde. No excluir dichos elementos llevará a tenerlos en

cuenta en múltiples ocasiones, y a que, sumando los coeficientes, de los elementos revisables al peso de los elementos no revisables, se exceda de la unidad (es decir, incluso con un estancamiento absoluto de todos los precios, podrá incrementarse la magnitud del abono al adjudicatario).

- Algunos de los índices de referencia (CACM, CACI) se refieren a elementos más acotados que aquellos para los que se quiere hacer valer: mientras que CACM se referencia al índice de precios correspondiente a «productos de limpieza y mantenimiento», parece querer hacer referencia a los servicios mismos de limpieza y mantenimiento, no solo al producto consumible; CACI referencia del índice de precio de «Limpieza de artículos de vestir», mientras que se está utilizando para revisar una variedad de elementos, hasta el punto de que no parece siquiera incluir los servicios de lavandería, que el IFBS no incluyó bajo «Costes indirectos» en la estructura de costes.
- En unión con lo comentado en los dos puntos anteriores, se observa una cierta indefinición de los elementos de la fórmula, de tal manera que no resulta del todo transparente el valor de los coeficientes (que, en principio, debería estar fijado desde que se establece la fórmula de revisión de precios). Esto va en la línea de lo señalado en la observación 3.

La fórmula de cálculo del índice de revisión que el IFBS propone para el centro de día es la siguiente:

$$\text{CSCD} = \text{CISCD} * (1 + (\text{CPCD} * (\text{CACP} + \text{CAACD}) + \text{CECD} * \text{CACE} + \text{CGCD} * \text{CACG} + \text{CMCD} * \text{CACM} + \text{CDCD} * \text{CACD} + \text{CICD} * \text{CACI})) + \text{TCCD} * 1,05 * 1,03$$

Esta fórmula establece la cuantía del pago por día por residente que realizará el IFBS al adjudicatario.

El IFBS define los términos de la fórmula como sigue:

- CSCD: canon del servicio del centro de día de personas mayores dependientes resultante de la actualización y a aplicar en el ejercicio en curso.
- CISCD: canon del servicio del centro de día de personas mayores dependientes determinado en los Pliegos de licitación como canon inicial.
- CPCD: peso del coste de la mano de obra en la estructura de costes.
- CECD: peso del coste del suministro de electricidad en la estructura de costes.
- CGCD: peso del coste del suministro de gas en la estructura de costes.
- CMCD: peso del coste de la limpieza y mantenimiento en la estructura de costes.
- CDCD: peso de los costes directos en la estructura de costes.
- CICD: peso de los costes indirectos en la estructura de costes.

- CACP: porcentaje de actualización del coste de la mano de obra del periodo que media entre el año de firma del contrato y el año de la actualización resultante de aplicar la variación que apruebe finalmente el gobierno para la retribución del personal al servicio del sector público.
- CAACD: porcentaje de actualización de la masa salarial por aplicación del complemento de antigüedad de las tres últimas anualidades. Este porcentaje solo se aplicará cada tres anualidades, y recogerá la actualización de la masa salarial complemento de antigüedad de las tres anualidades precedentes.
- CACE: porcentaje de actualización del coste del suministro eléctrico en el periodo que media entre el año de firma del contrato y el año de actualización resultante de aplicar el índice para la revisión de los costes de los aprovisionamientos a la variación a nivel estatal del subíndice nacional de la clase «Electricidad» (04510), publicado por el Instituto Nacional de Estadística (INE).
- CACG: porcentaje de actualización del coste del suministro de gas del periodo que media entre el año de firma del contrato y el año de la actualización resultante de aplicar el índice para la revisión de los costes de los aprovisionamientos a la variación a nivel estatal del subíndice nacional de la clase «Gas natural y gas ciudad» (04521), publicado por el INE.
- CACM: porcentaje de actualización del coste limpieza y mantenimiento del periodo que media entre el año de firma del contrato y el año de la actualización resultante de aplicar el índice para la revisión de los costes de los aprovisionamientos a la variación a nivel estatal del subíndice nacional de la clase «Productos de limpieza y mantenimiento» (05611), publicado por el INE.
- CACD: porcentaje de actualización de los costes directos del periodo que media entre el año de firma del contrato y el año de la actualización resultante de aplicar el índice para la revisión de los costes de los aprovisionamientos a la variación a nivel estatal del subíndice nacional de la clase «Productos farmacéuticos», publicado por el INE.
- CACI: porcentaje de actualización de los costes indirectos del periodo que media entre el año de firma del contrato y el año de la actualización resultante de aplicar que resulta tras aplicar el índice para la revisión de los costes de los aprovisionamientos a la variación a nivel estatal del subíndice nacional de la clase «Limpieza de artículos de vestir» (03141), publicado por el INE.
- TCPM: tarifa de gestión de alimentación para la residencia de personas mayores de Salburua acordada en la encomienda de gestión realizada por el Instituto Foral de Bienestar Social a Indesa 2010 SA en el ejercicio en curso.

En todos los casos, la estructura de costes referida o el servicio referido es el correspondiente al servicio de atención en centro de día de personas mayores dependientes.

Los multiplicadores del final se corresponderían con el BI y el GG, aplicados a las tarifas de gestión de alimentación.

Observación 5

Se observan los mismos espacios de mejora que se han indicado en la observación 4 (la referencia al coeficiente CIPM lo es ahora al coeficiente CICD).

La fórmula de cálculo del canon de explotación de costes complementarios de la infraestructura es la siguiente:

$$CEXCC = CEXCCI * (1 + (CPCC * (CACP + CAACP) + CECC * CACE + CGCC * CACG + CMCC * CACM))$$

Esta fórmula establece la cuantía del pago por día por residente que realizará el IFBS al adjudicatario.

El IFBS define los términos de la fórmula como sigue:

- CEXCC: canon de explotación de costes complementarios de la infraestructura.
- CEXCCI: canon de explotación de costes complementarios de la infraestructura determinado en los Pliegos de Licitación como canon inicial.
- CPCC: peso del coste de la mano de obra en la estructura de costes.
- CECC: peso del coste del suministro de electricidad en la estructura de costes.
- CGCC: peso del coste del suministro de gas en la estructura de costes.
- CMCC: peso del coste de la limpieza y mantenimiento en la estructura de costes.
- CACP: peso de los costes directos en la estructura de costes.
- CAACP: porcentaje de actualización del coste de la mano de obra del periodo que media entre el año de firma del contrato y el año de la actualización resultante de aplicar la variación que apruebe finalmente el gobierno para la retribución del personal al servicio del sector público.
- CAACP: porcentaje de actualización de la masa salarial por aplicación del complemento de antigüedad de las tres últimas anualidades. Este porcentaje solo se aplicará cada tres anualidades, y recogerá la actualización de la masa salarial complemento de antigüedad de las tres anualidades precedentes.
- CACE: porcentaje de actualización del coste del suministro eléctrico en el periodo que media entre el año de firma del contrato y el año de actualización resultante de aplicar el índice para la revisión de los costes de los aprovisionamientos a la variación a nivel estatal del subíndice nacional de la clase «Electricidad» (04510), publicado por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

- CACG: porcentaje de actualización del coste del suministro de gas del periodo que media entre el año de firma del contrato y el año de la actualización resultante de aplicar el índice para la revisión de los costes de los aprovisionamientos a la variación a nivel estatal del subíndice nacional de la clase «Gas natural y gas ciudad» (04521), publicado por el INE.
- CACM: porcentaje de actualización del coste limpieza y mantenimiento del periodo que media entre el año de firma del contrato y el año de la actualización resultante de aplicar el índice para la revisión de los costes de los aprovisionamientos a la variación a nivel estatal del subíndice nacional de la clase «Productos de limpieza y mantenimiento» (05611), publicado por el INE.

En todos los casos, la estructura de costes referida es la correspondiente al servicio de costes complementarios de la infraestructura.

Observación 6

Salvo lo comentado sobre los costes indirectos y los pagos relacionados con Indesa 2010, la observación 4 es transponible a la fórmula actual.

No obstante, es importante señalar que esta Junta desconoce el peso de cada uno de los factores de la fórmula actual, por no haber sido declarada en ningún momento la estructura de costes. Además, no es posible tomar como vienen ninguna de las dos estructuras de costes asociadas a los servicios de residencia y centro de día, con intención de que sean reutilizadas para el caso presente; ambas estructuras cuentan con elementos suplementarios a los requeridos por la fórmula asociada a los costes complementarios de la infraestructura.

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

El IFBS ha realizado diferentes simulaciones sobre la viabilidad de la inversión, asumiendo diferentes escenarios, principalmente asociados a diferentes tasas de ocupación en régimen de mercado libre de los módulos de la residencia que el IFBS deja de requerir para uso propio. Bajo los diferentes supuestos, se oscila entre una rentabilidad positiva para la inversión y pérdidas crónicas. Para simular estos supuestos, la Diputación trabaja con una tasa de descuento de todos los valores económicos de un dos por ciento.

El IFBS no ha realizado ninguna simulación de acuerdo con lo establecido en el artículo 10.2.b) del Reglamento de la Ley de Desindexación; esto es, no ha sumado 200 puntos básicos (dos puntos porcentuales) al rendimiento medio de los últimos seis meses en el mercado secundario

de la deuda del Estado a diez años. Asumiendo los valores más recientes publicados por el Banco de España en el momento en que el IFBS solicitó el informe sobre estructura de costes (noviembre de 2025), el cálculo daría una tasa de descuento del 5,23 por ciento.

Dado que se han efectuado cambios en la naturaleza del contrato desde que se calculasen los flujos de caja hasta el momento de redacción de este informe, no es posible hacer un cálculo exacto por parte de la Junta del periodo de recuperación de la inversión. En cualquier caso, partiendo de los flujos de caja aportados y aun utilizando el escenario más optimista generado por el adjudicador, se constata que se cumple con el periodo de retorno de la inversión mínimo para que se puedan revisar precios según la Ley de Desindexación. Para realizar esta simulación, se han excluido de los flujos de caja los gastos financieros y las amortizaciones, en cumplimiento del artículo 10.2 del Reglamento de la Ley de Desindexación.

Los requisitos que deben cumplirse para poder revisar precios, y que determinan también hasta qué momento pueden ser revisados, son los siguientes:

- Solo podrán revisarse precios en aquellos contratos con un periodo de retorno de la inversión de al menos cinco años o, en aquellos contratos con un periodo de retorno de la inversión inferior a cinco años, se revisará exclusivamente la parte correspondiente a materias primas, bienes intermedios y energía, siempre y cuando estos superen conjuntamente el veinte por ciento de los costes (artículo 103.2 de la LCSP).
- Excepcionalmente, no existen en los contratos de concesión de servicios mínimos de ejecución exigibles antes de proceder a la revisión de los precios (artículo 103.5 de la LCSP).
- No podrán revisarse precios una vez se haya recuperado la inversión en su totalidad (artículo 9.5 del Reglamento de la Ley de Desindexación).

Por lo tanto, en el contrato presente, se podrán revisar precios tras haber completado el primer año de contrato (que se tarifa a precios de licitación), y se podrá continuar con ello hasta que la inversión se haya recuperado bajo el prisma del cálculo de flujo de caja fijado en el Reglamento de la Ley de Desindexación.

Observación 7

Es conveniente remarcar que los precios del contrato solo serán revisables mientras no se haya recuperado la inversión con arreglo al Reglamento de la Ley de Desindexación. El IFBS deberá realizar una simulación para certificar que se cumplen los mínimos temporales que permiten revisar precios, y determinar también el año en que finaliza la revisión, sin perjuicio de que cambios en la ejecución del contrato puedan mandar hacia delante, o hacia atrás, ese umbral de la revisión.

V. CONCLUSIONES

Para el caso del contrato de concesión de servicios para la redacción del proyecto, dirección facultativa, construcción, equipamiento y explotación de un centro de cuidados e investigación en Salburua, 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, en cuanto a estructura de costes y revisión de precios.

En consecuencia, se emite informe sobre dicho contrato.