

EXPEDIENTE N.º	ÓRGANO	FECHA DE LA SESIÓN
46/2025	Pleno de la ONE	14/11/2025

Con fecha de 8 de julio de 2025, tuvo entrada en el portal de tramitación electrónica de la Oficina Nacional de Evaluación, la solicitud formulada por parte del Ayuntamiento de A Coruña, para la emisión del informe preceptivo establecido en el artículo 333.3 de la LCSP, en relación con el “Contrato de concesión de servicios para la remodelación y explotación de la Planta de Tratamiento de Residuos de Nostión – A Coruña”.

A partir de la información facilitada por el propio Ayuntamiento de A Coruña, junto con dicha solicitud, así como de la que se remitió en fechas 13 de agosto, 7 y 23 de octubre de 2025, por parte del mismo solicitante a fin de dar respuesta al requerimiento formulado desde la ONE, y tomando como base los datos y documentos aportados, se formuló la propuesta de informe elevado desde la División de evaluación de los contratos de concesión al Pleno de la ONE en la sesión celebrada en la fecha arriba indicada, todo ello de conformidad con lo establecido en el artículo 3.4 de la Orden HFP/1381/2021, de 9 de diciembre, por la que se regula la organización y funcionamiento de la ONE.

Pablo Pascual Rodríguez, EN CALIDAD DE SECRETARIO DE ESTE ÓRGANO,

CERTIFICO:

Que, tras su toma en consideración, en dicha sesión se adoptó el siguiente acuerdo:

APROBACIÓN DEL INFORME 25026 DE LA OFICINA NACIONAL DE EVALUACIÓN (ONE) DEL EXPEDIENTE 46/2025 EN RELACIÓN CON EL “CONTRATO DE CONCESIÓN DE SERVICIOS PARA LA REMODELACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE LA PLANTA DE TRATAMIENTO DE RESIDUOS DE NOSTIÓN – A CORUÑA.

El acuerdo se adoptó por mayoría de los presentes con 5 votos favorables, el voto desfavorable del representante del Ayuntamiento de A Coruña y la abstención del representante de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).



Para que conste, expido el presente certificado, en el lugar y fecha indicados en la propia firma, de acuerdo con las funciones encomendadas por el artículo 6.8 de la Orden ONE y con el visto bueno de la Presidenta de la misma.

El Secretario del Pleno de la ONE

Pablo Pascual Rodríguez

La Presidenta de la ONE

María Luisa Araújo Chamorro

CERTIFICADO
Número: 2025-0029 Fecha: 17/11/2025



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL AYUNTAMIENTO DE A CORUÑA AL INFORME APROBADO POR LA OFICINA NACIONAL DE EVALUACIÓN EN LA SESIÓN REALIZADA EL 14/11/2025 RELATIVO AL CONTRATO DE CONCESIÓN DE SERVICIOS DE LA PLANTA DE TRATAMIENTO DE RESIDUOS URBANOS EN NOSTIÁN (A CORUÑA)

Manuel Ángel Jove Losada, actuando en representación del Ayuntamiento de A Coruña, en la sesión del pleno de la ONE de 14 de noviembre de 2025, al fin de tratar el informe sobre el proyecto concesional de referencia.

EXPONE:

El 14-11-2025, a las 9.30 h., tuvo lugar una sesión del pleno de la Oficina Nacional de Evaluación (ONE) donde se realizó la exposición de su informe preceptivo respecto del contrato de concesión de servicios para la remodelación y explotación de la Planta de Tratamiento de Residuos de Nostián, expediente 46/2025 de la ONE, y se sometió a votación.

El Ayuntamiento de A Coruña manifestó su disconformidad con lo reflejado en el informe y votó en contra de su aprobación.

Como complemento a lo ya manifestado verbalmente en la sesión celebrada, **se emite el presente documento para que así conste en acta como justificación del voto particular** emitido por el Ayuntamiento de A Coruña, con base en los siguientes

MOTIVOS:

PRIMERO.- La ONE realiza el análisis del estudio de viabilidad bajo dos escenarios. El primero considerando el 100 % de demanda contemplado por el Ayuntamiento de A Coruña y, el segundo, considerando una demanda del 62 %.

En ambos escenarios, la ONE considera que la concesión de servicios planteada por el Ayuntamiento de A Coruña no es sostenible financieramente.



El Ayuntamiento de A Coruña entiende que ha de analizarse la concesión de acuerdo al primero de los escenarios, tomando en consideración el 100 % de la demanda estimada.

En cualquier caso, no compartimos la reformulación que la ONE realiza en el análisis de cada uno de los dos escenarios que contempla, como se explica a continuación.

SEGUNDO.- En el primero de los escenarios, la ONE parte del estudio de viabilidad del Ayuntamiento de A Coruña pero lo reformula, contemplando un incremento anual de los ingresos y del precio del contrato que estima en el 1 %, este último fruto de la fórmula de revisión de precios, y un incremento anual de los costes de explotación que estima en el 2 %.

El estudio de viabilidad original, aportado por el Ayuntamiento de A Coruña, contempla una concesión sostenible financieramente, con la aplicación de una tasa de descuento del 5,44 % y con la total recuperación de la inversión a los 25 años.

Tras la reformulación que realiza la ONE, contemplando anualmente una actualización de los ingresos y costes, el estudio de viabilidad se vuelve no sostenible financieramente, reflejando un desfase de algo más de 6 millones de euros en el cómputo de los 25 años de duración de la concesión.

Por tanto, la cuestión decisiva, para calcular teórica y estimativamente la viabilidad de la futura concesión de servicios, es si procede o no realizar la actualización que la ONE aplica al estudio de viabilidad remitido por el Ayuntamiento de A Coruña.

El Ayuntamiento de A Coruña entiende que no procede por lo que se razona a continuación.

El artículo 10.2 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, para el cálculo de los flujos de caja y la determinación de la sostenibilidad financiera de un contrato, en los términos de recuperación de la inversión, determina que:



"La estimación de los flujos de caja se realizará sin considerar ninguna actualización de los valores monetarios que componen FCt".

La frase indica que al estimar los flujos de caja no se tendrán en cuenta los cambios futuros en los precios o la inflación. Se realizan los cálculos de manera estática, sin ajustar los importes por el paso del tiempo, y por los posibles efectos de la inflación o deflación, sobre los valores de los componentes de los flujos de caja.

Así lo ha mantenido la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña (Comité de Precios de Contratos) en los informes 1/2022, de 26 de enero, y 35/2024, de 28 de noviembre. Dice este último:

"De acuerdo con la documentación enviada, se observa que el cálculo de los flujos de caja se ha llevado a cabo considerando la actualización de los valores monetarios, cosa que contradice el artículo 10.2 del RD 55/2017, que dispone que la estimación de los flujos de caja se tiene que hacer sin considerar ninguna actualización de los valores monetarios que componen FCt (flujo de caja esperado del año t). Así, respecto de los gastos de personal se ha aplicado un incremento anual del 2%, respecto de los gastos de explotación se ha aplicado un incremento anual de lo 1,5 % y por la parte de los ingresos se ha aplicado un aumento lineal anual de acuerdo con la fórmula de revisión".

De esta forma, los valores monetarios que componen los flujos de caja de cada año de la concesión se mantienen constantes en el estudio de viabilidad que fue aportado por el Ayuntamiento de A Coruña, tal y como señala el artículo 10.2 del Real Decreto 55/2017.

La ONE se aparta de lo contemplado en la normativa, lo que acaba implicando que el estudio de viabilidad incurra en una situación de no sostenibilidad.

El Ayuntamiento de A Coruña realiza el estudio de viabilidad con los valores monetarios constantes, porque así lo determina la normativa y por entender que resulta matemática y financieramente lo más adecuado.



Concello da Coruña

En 21-10-2025 emiten informe los profesores de la Universidad de Santiago de Compostela (USC) D^a. María Bastida Domínguez, D. Luís Otero González y D. Miguel A. Vázquez Taín (también Presidente del Consejo General de Economistas de España) en el que analizan la metodología empleada por el Ayuntamiento de A Coruña en el estudio de viabilidad, así como la valoración de la rentabilidad reflejada para la concesión, y dicen:

“esta norma prohíbe expresamente la actualización automática de precios y constituye la base legal que impide incorporar inflación esperada en las proyecciones económico-financieras de los contratos públicos.

En consecuencia, la aplicación del principio de desindexación exige que los estudios de viabilidad se elaboren con precios constantes y empleando una tasa de descuento real.

[...] el artículo 10 del RD 55/2017 impone una estimación de flujos de caja en valores constantes y una tasa de descuento real, sin incorporar inflación, de modo que la rentabilidad razonable o el PRI se calculen en términos reales y libres de indexación.

[...] La cuestión metodológica clave es, por tanto, la coherencia entre los flujos y la tasa de descuento, lo que se conoce como el principio de equivalencia real-nominal:

- cuando los flujos de caja se expresan en precios corrientes o nominales (es decir, incorporando inflación), debe aplicarse una tasa de descuento nominal;*
- cuando los flujos se expresan en precios constantes o reales, debe emplearse una tasa de descuento real.*

[...] De este modo se demuestra que, siempre que la tasa de descuento aplicada sea coherente con la naturaleza de los flujos (real o nominal), la inflación no altera la rentabilidad real del proyecto.

[...] Los fundamentos teóricos y empíricos del análisis económico-financiero, respaldados por la Comisión Europea y la doctrina financiera internacional,



establecen que el uso de flujos de caja constantes con una tasa de descuento real es metodológicamente correcto y equivalente al empleo de flujos nominales con una tasa nominal. Por tanto, el modelo adoptado por el Ayuntamiento de A Coruña no altera la rentabilidad económica del proyecto (TIR = 5,44%) y se ajusta plenamente al principio de coherencia metodológica exigido por la legislación española y por las guías europeas de evaluación de inversiones.

[...] 11. Conclusiones

[...] La metodología empleada para el cálculo de la rentabilidad se ajusta a lo dispuesto en el artículo 10 del Real Decreto 55/2017, aplicando flujos de caja expresados en valores constantes (es decir, sin actualización nominal de precios) y una tasa de descuento real.

[...] La rentabilidad real obtenida, del 5,44%, puede considerarse razonable y coherente con las condiciones de mercado para un proyecto de las características analizadas.

[...] En síntesis, la metodología aplicada en el Estudio de Viabilidad del CTR de Nostián resulta técnicamente sólida, jurídicamente conforme con la normativa de desindexación y de contratación pública, y económicamente razonable para los fines de la evaluación preceptiva a realizar por la Oficina Nacional de Evaluación. El modelo ofrece resultados coherentes con las referencias legales y de mercado, garantizando la fiabilidad del análisis de rentabilidad y la transparencia del proceso de verificación".

Por tanto, entendemos que la reformulación que realiza la ONE no resulta procedente, por lo que debe tomarse en consideración el estudio de viabilidad elaborado por el Ayuntamiento de A Coruña, que no es cuestionado en ningún otro aspecto -sin perjuicio del segundo escenario que evalúa la ONE-, y que resulta sostenible financieramente.

Por otra parte, tampoco se comprende porque la ONE realiza proyecciones distintas para los ingresos (1 % de incremento) y de gastos (2 % incremento), puesto que, si



partieran de evoluciones equivalentes, el resultado financiero y de viabilidad que la ONE calcula de la concesión sería distinto.

TERCERO.- En el segundo de los escenarios, la ONE parte del estudio de viabilidad del Ayuntamiento de A Coruña pero lo reformula, reduciendo la demanda, los ingresos y los costes un 38 %, contemplando un incremento anual de los ingresos y del precio del contrato que estima en el 1 %, este último fruto de la fórmula de revisión de precios, y un incremento anual de los costes de explotación que estima en el 2 %.

Respecto del incremento anual de los ingresos, del precio del contrato y de los costes de explotación, nos remitimos a lo ya señalado anteriormente.

Respecto a la reformulación realizada por la ONE, del estudio de viabilidad aportado por el Ayuntamiento de A Coruña, reduciendo la demanda, los ingresos y los costes un 38 % entendemos que no procede por lo siguiente.

La reducción de la demanda en un 38 % se realiza sobre la base de que el Consorcio de As Mariñas no lleve sus residuos a la planta de Nostión.

En el estudio de viabilidad se incluyó, por así pedirlo expresamente la ONE, un análisis cuantitativo de distintos escenarios -apéndice 1-, donde se analizaba expresamente esta posibilidad, sin que la ONE haya hecho ninguna valoración respecto a lo allí analizado.

Menciona la ONE la inexistencia de un compromiso jurídico por parte del Consorcio de As Mariñas que garantice que llevarán sus residuos a la planta de Nostión.

El escenario actual es que los residuos que provienen del Consorcio de As Mariñas representan el 38 % de entradas en la Planta de Tratamiento de Residuos de Nostión.

La Planta de Tratamiento de Residuos de Nostión está en funcionamiento desde el año 2000, recibiendo los residuos municipales del Ayuntamiento de A Coruña desde



sus inicios, y de los Ayuntamientos integrantes del Consorcio de As Mariñas desde julio del año 2001.

Sobre la base de esta consideración, y entendiendo que se configura como un riesgo de demanda propio del riesgo operacional de la concesión, el Ayuntamiento de A Coruña calcula las toneladas de entrada de residuos tomando en consideración, no sólo las del propio Ayuntamiento, sino también las del Consorcio de As Mariñas.

Además, y para mitigar el riesgo de demanda aludido, se permite la entrada de residuos provenientes de otras administraciones y entidades (como puede ser, de forma particular, el Ayuntamiento de Arteixo, con el que se ha firmado un Convenio de colaboración el 21.05.2025 para una gestión inteligente, sostenible y compartida del territorio), no considerándose modificación de contrato *“la variación en el número de toneladas de entrada a la planta y, en particular, la entrada en Planta de los residuos procedentes de otras Administraciones o entidades, distintas del Ayuntamiento de A Coruña”* y otorgándose libertad al concesionario para determinar el precio a aplicar a la entrada de residuos provenientes de otras Administraciones o entidades sin que, en ningún caso, pueda perjudicar al Ayuntamiento de A Coruña.

Esto último resulta muy relevante y decisivo, pues la alternativa a Nostián es únicamente SOGAMA, de forma que además de otros criterios medioambientales o legales, como puede ser el principio de proximidad (artículos 9 y 31 de la Ley 7/2022 de residuos), el criterio precio puede resultar decisivo para que los potenciales usuarios opten por una u otra opción, como centro de destino de sus residuos, de forma que el futuro concesionario tendrá libertad para competir a través del precio.

Por otra parte, la ONE, además de reducir la demanda, los ingresos y los costes un 38 % y contemplar un incremento anual de los ingresos y del precio del contrato que estima en el 1 %, este último fruto de la fórmula de revisión de precios, y un incremento anual de los costes de explotación que estima en el 2 %, realiza otra serie de ajustes que no se comparten.



En el importe de la inversión contempla un 6 % de beneficio industrial que el Ayuntamiento de A Coruña no contemplaba en el estudio de viabilidad. De esta forma, la ONE incrementa el importe de la inversión en algo más de 2,5 millones de euros.

Entendemos que no procede la contemplación de beneficio industrial alguno puesto que se estima que la ejecución de las obras se realizará por el propio concesionario, algo habitual en este tipo de contratos, y de ahí que se contemple en el PCA la acreditación de solvencia técnica en ejecución de obras (el Tribunal Supremo, en la sentencia de 8 de junio de 2021, ECLI:ES:TS:2021:2440, analiza un supuesto en el que la concesionaria y la constructora se confunden, de forma que la constructora no es ajena a la concesión. En este supuesto, indica el Tribunal Supremo, no procede incrementar la inversión con el beneficio industrial).

Por otra parte, el Ayuntamiento de A Coruña incrementó el presupuesto contemplado en el anteproyecto en un 6,6 % puesto que se trataba de un anteproyecto realizado en el año 2022.

En cambio, la ONE aplica aquel incremento del 6,6 % a determinados gastos de explotación contemplados en el estudio de viabilidad, como gastos de personal, costes de energía eléctrica, costes de conservación y mantenimiento... pero sin ninguna justificación a ese incremento, respecto de un estudio de viabilidad que está fechado en junio de 2025, justificación que sí realizó el Ayuntamiento respecto al anteproyecto porque se había realizado en el año 2022.

CUARTO.- Como ya se indicó en los puntos anteriores, entendemos que la viabilidad de la concesión ha de ser analizada de acuerdo al primero de los escenarios, tomando en consideración el 100 % de la demanda estimada.

En este supuesto, el estudio de viabilidad arroja una concesión sostenible financieramente, con la total recuperación de la inversión a los 25 años, pues, como ya se ha relatado y justificado en el punto segundo, entendemos que no procede



realizar los ajustes, que ha realizado la ONE al estudio remitido por esta Administración, y que dan como resultado una conclusión diferente.

El escenario a considerar ha de ser este, el de la consideración del 100 % de la demanda estimada, porque es el escenario actual, y el que históricamente viene siendo, de forma que la Planta de Tratamiento de Residuos de Nostián viene recibiendo los residuos del Ayuntamiento de A Coruña y del Consorcio de As Mariñas desde el año 2001, porque nada hace pensar que esta relación vaya a ser distinta en el futuro y porque el propio Consorcio de As Mariñas se atribuye a sí mismo la condición de **“cliente preferente”** en la Planta de Tratamiento, según acuerdo adoptado por el Pleno del Consorcio de As Mariñas el 24.02.2025 que ya fue objeto de remisión.

Así mismo, hay otras Administraciones o entidades que pueden llevar sus residuos a la Planta de Tratamiento, particularmente Arteixo (quinto municipio con facturación industrial de España y sede empresarial de Inditex) como ya se ha relatado, teniendo la concesionaria libertad de movimiento para conseguir que otras entidades o Administraciones puedan llevar sus residuos a la planta, pudiendo determinar libremente el precio a aplicar a la entrada de estos residuos sin que, en ningún caso, pueda perjudicar al Ayuntamiento de A Coruña.

De esta manera, el riesgo de demanda -identificado aquí como el proveniente del Consorcio de As Mariñas- es propio del riesgo operacional de la concesión, a lo que debemos añadir que puede darse también la ventura vinculada a la demanda pues, a los residuos provenientes del Ayuntamiento de A Coruña y del Consorcio de As Mariñas, pueden añadirse residuos de otras entidades o Administraciones.

Respecto a la viabilidad de la futura concesión, destacamos también distintos puntos que pueden hacer más competitiva la concesión.

Una parte importante de los costes están vinculados a la gestión de rechazo. La Xunta de Galicia ha procedido a licitar un Plan específico para zonificar la implantación de vertederos de residuos no peligrosos en Galicia, que ya consta



como adjudicado en su perfil del contratante¹ adjudicado el 09/07/2025, con el fin el identificar zonas aptas para la implantación de depósitos controlados de vertedero en el territorio gallego, de forma que la explotación por el concesionario de un vertedero propio supondría un importante ahorro en este coste.

Tampoco resulta descartable que alguno de los licitadores construya su propio vertedero, dada la especialización existente en la materia y permitiéndose el citado uso en la legislación urbanística gallega en el suelo rústico, conforme a lo previsto en el artículo 35.1.m) de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia.

Por otra parte, se contempla una inversión en la planta superior a 50 millones de euros que, muy probablemente, será ejecutada por la propia concesionaria; en este sentido, la experiencia demuestra que en la licitación de contratos de obras se producen bajas significativas respecto de los presupuestos base de licitación, sin ir más lejos en esta administración en las obras licitadas en lo que va de 2025, alrededor del 7%. El coste económico real de la inversión, además de que se reducirá si se ejecuta por la propia concesionaria (o por algún mecanismo alternativo amparado en derecho) también puede reducirse por el anteproyecto propio que presente la concesionaria, pues el pliego de cláusulas administrativas permite la presentación de variantes, siempre y cuando cumplan con todos los parámetros urbanísticos aplicables y puedan cumplir de forma equivalente los requisitos definidos en las prescripciones técnicas.

En cuanto a la ventura, habría que tomar en consideración y no se hizo por la ONE, los avances tecnológicos y la valorización de los residuos, así como las ayudas públicas que se han de solicitar y se pueden recibir.

SOLICITO:

De acuerdo con todo lo expuesto, que se tenga por emitido **el presente voto particular en contra de la aprobación del informe elaborado por la ONE**

¹<https://www.contratosdegalia.gal>

[Detalle procedimiento: 824984 - Contratos Públicos de Galicia](#)



Concello da Coruña

respecto del contrato de concesión de servicios para la remodelación y explotación de la Planta de Tratamiento de Residuos de Nostión, sometido a votación el 14-11-2025.

Que se tenga por manifestado, para su debida constancia en acta y/o en el correspondiente expediente, que este voto discrepante, fundado en las consideraciones sintéticamente expuestas y en el propio informe-dictamen económico presentado por la entidad municipal, firmado por un catedrático y tres profesores titulares de Economía de la Universidad de Santiago de Compostela (USC), **defiende que el proyecto concesional se ha de considerar sostenible financieramente, con una rentabilidad razonable.**

A Coruña, en la fecha de la firma digital.

El director del área de administración general del ayuntamiento de A Coruña.

Firmado por MANUEL ANGEL JOVE LOSADA - ***0445** el día
17/11/2025 con un certificado emitido por IvSign Global
CA