



Informe facultativo F01/2023, de 22 de noviembre de 2023 de la Oficina de Evaluación Financiera de Castilla-La Mancha

Asunto: Consulta sobre revisión de precios del CONTRATO ADMINISTRATIVO DE CONCESIÓN DE OBRA PÚBLICA PARA LA CONSTRUCCIÓN, CONSERVACIÓN Y EXPLOTACIÓN DEL COMPLEJO UNIVERSITARIO DE TOLEDO (CHUT)

I. ANTECEDENTES

El Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM) se dirige a la Oficina de Evaluación Financiera de Castilla-La Mancha mediante correo electrónico, solicitando informe sobre una cuestión relacionada con la revisión de precios del contrato de concesión mencionado en el asunto.

A continuación, se recoge el tenor literal de la **consulta**:

“En el PCAP de la concesión del Hospital Universitario de Toledo queda establecido lo siguiente:

47. Revisión de las retribuciones

El concesionario tendrá derecho a la actualización de las retribuciones que perciba durante la fase de explotación de la concesión, previo cumplimiento de las condiciones establecidas en el artículo 89 del TRLCSP. En esta fase, dicha revisión se aplicará única y exclusivamente sobre el canon variable, determinado en importes brutos (IVA excluido).

Dada la peculiaridad de este contrato, durante la fase de construcción y en tanto no se produzca la puesta a disposición de la infraestructura, no procederá la revisión de precios. Durante la fase de explotación, la revisión de precios se determinará con base en los incrementos del Índice de Garantía de Competitividad (IGC) en los términos de la Ley de desindexación de la economía española, actualmente en tramitación parlamentaria o fórmula equivalente definitivamente aprobada. En cualquier caso, dicho criterio de actualización responderá a la normativa en vigor en materia de desindexación de retribuciones.

De ello se deduce una cuestión inequívoca, que la revisión habrá de realizarse conforme a lo que establezca la Ley de desindexación de la economía española, ley que si bien no se hallaba en





vigor en el momento de publicación del PCAP, si estaba en un avanzado estado de tramitación, y se previó, por tanto, su prevalencia frente el criterio que hasta entonces se había utilizado en la revisión de precios en materia de contratación pública; finalmente esta ley pasaría al ordenamiento jurídico como la Ley 2/2015, de 30 de marzo de desindexación de la economía española.

Por otra parte, a efectos prácticos, el ANEXO XVII. CANON VARIABLE determina que el canon variable se determina en base a lo siguiente:

$$CVA = \sum_{i=1}^9 (PAO_i \times IGC_{n-1}) + PAE$$

Donde:

CVA: Canon Variable Anual.

i: servicio no clínico prestado por el concesionario

PAO_i: Precio anual ofertado por el concesionario para la prestación del servicio "i".

IGC_{n-1}: Índice de Garantía de la Competitividad del año anterior.

PAE: Precio anual del Servicio de Gestión Energética. Ver PPT, Anexo VI, apartado 3.10 Servicio de Gestión de Suministros Energéticos y de Agua.

Una vez que la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española entra en vigor, su Disposición transitoria. "Régimen de revisión de los valores monetarios" señala que:

1. El régimen de revisión de precios de los contratos incluidos dentro del ámbito de aplicación del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, cuyo expediente de contratación se haya iniciado antes de la entrada en vigor del real decreto al que se refiere el artículo 4 de esta Ley será el que esté establecido en los pliegos. A estos efectos, se entenderá que los expedientes de contratación han sido iniciados si se hubiera publicado la correspondiente convocatoria del procedimiento de adjudicación del contrato. En el caso de procedimiento negociado sin publicidad, para determinar el momento de iniciación se tomará en cuenta la fecha de aprobación de los pliegos.





Pues bien, dado que los propios pliegos remitían ya a esta Ley en cuestión, no es en absoluto dudoso la aplicabilidad de la misma y, por ende, su normativa de desarrollo.

Así, como desarrollo reglamentario de la Ley, contamos con el 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, éste, con respecto a las revisiones de precios indica que:

Artículo 7 Principios para el establecimiento de fórmulas en las revisiones periódicas y predeterminadas

- 2. Las revisiones periódicas y predeterminadas no incluirán las variaciones de los costes financieros, amortizaciones, los gastos generales o de estructura ni el beneficio industrial. Las revisiones periódicas y predeterminadas podrán incluir, con los límites establecidos en este real decreto, los costes de mano de obra siempre y cuando sean un coste significativo, sin perjuicio de lo previsto en el apartado 4 del artículo 8.*

Expuesto todo lo anterior, e hilando con la cuestión planteada al principio, surge la controversia sobre si esa revisión debe de ser aplicada sobre el importe total bruto del CVA, o si, por el contrario, ese importe total bruto debe desglosarse y eliminar del mismo a la hora de aplicar el porcentaje de incremento las variaciones de los costes financieros, amortizaciones, los gastos generales o de estructura ni el beneficio industrial.”

En el mismo correo electrónico a través del cual se formula la consulta que nos ocupa, se envían como documentos adjuntos:

- El Pliego de condiciones administrativas particulares (PCAP).
- El contrato administrativo de la modificación, el mantenimiento del equilibrio financiero y el reajuste de anualidades del contrato.

II. COMPETENCIA DE LA OFICINA DE EVALUACIÓN FINANCIERA DE CASTILLA-LA MANCHA Y LEGITIMACIÓN PARA SOLICITARLE EL INFORME.

La Oficina de Evaluación Financiera de Castilla-La Mancha es competente para informar acerca de lo solicitado, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 16 del Decreto 104/2023, de 25 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y competencias de la Consejería de Hacienda,





Administraciones Públicas y Transformación Digital que dispone que: *“La Oficina de Evaluación Financiera de Castilla-La Mancha se configura como un órgano técnico adscrito a la consejería competente en materia de Hacienda cuya finalidad es analizar la sostenibilidad financiera de los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios y emitir, en el ámbito del sector público regional definido en el artículo 4 del texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, los informes preceptivos previstos en el artículo 333 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 del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. Asimismo, la Oficina de Evaluación Financiera informará la sostenibilidad financiera de otros instrumentos de colaboración público-privada de acuerdo con lo que disponga la orden por la que se regula su estructura y funciones.”*

Además de los informes preceptivos a que se refiere el párrafo anterior, esta Oficina presta también un servicio de asesoramiento económico en contratos de concesión de obras y concesión de servicios a los diferentes órganos de contratación pertenecientes al sector público regional, pudiendo emitir, en su caso, informes de carácter facultativo y no vinculantes.

El SESCO es un organismo autónomo de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por lo tanto, pertenece al ámbito del sector público regional definido en el artículo 4 del texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, estando legitimado para solicitar informe a la Oficina de Evaluación Financiera de Castilla-La Mancha.

III. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN SUSCITADA EN LA PETICIÓN DE INFORME

La cuestión que se analiza en el presente informe versa sobre los importes a los que se aplica la revisión de precios de un contrato tramitado con anterioridad a la Ley 2/2015, de 30 de marzo de desindexación de la economía española (en adelante, Ley de Desindexación).

Tal y como figura en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), que se adjunta a la petición de informe, esta Oficina ha podido comprobar, como indica la entidad peticionaria, que la cláusula 47 del mismo, reguladora de la revisión de retribuciones, establece que la revisión de precios, en la fase de explotación, se aplica única y exclusivamente sobre el canon variable y también que, en cualquier caso, dicho criterio de actualización responderá a la





normativa en vigor en materia de desindexación de retribuciones. Así pues, y de conformidad con lo dispuesto en el pliego regulador del contrato, la revisión de precios deberá realizarse según lo establecido en la Ley de Desindexación, la cual se desarrolla reglamentariamente mediante el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero (en adelante, RD 55/2017).

La disposición transitoria de la Ley 2/2015 remite a los pliegos para la revisión de precios de aquellos contratos cuyos expedientes de contratación se hubiesen iniciado antes de la entrada en vigor del referido Real Decreto. En el presente caso, el PCAP remite, a su vez, a la Ley de Desindexación.

En consecuencia, aplicando dicha normativa, hay que tener en cuenta lo establecido por el RD 55/2017 que, en su artículo 7 sobre *“Principios para el establecimiento de fórmulas en las revisiones periódicas y predeterminadas”*, establece lo siguiente:

- 1. El órgano de contratación o la autoridad competente para la fijación de los valores monetarios descritos en el artículo anterior podrá establecer una fórmula de revisión periódica y predeterminada, en la que se incluirán los costes de la actividad de acuerdo con los principios expuestos en el capítulo II de este real decreto.*
- 2. Los costes que conforme a los artículos 3 y 4 del este real decreto puedan ser incluidos en la fórmula de revisión periódica y predeterminada deberán ser, además, significativos. Se entenderá que un coste es significativo cuando represente al menos el 1 por ciento del valor íntegro de la actividad.*
- 3. Las revisiones periódicas y predeterminadas no incluirán las variaciones de los costes financieros, amortizaciones, los gastos generales o de estructura ni el beneficio industrial. Las revisiones periódicas y predeterminadas podrán incluir, con los límites establecidos en este real decreto, los costes de mano de obra siempre y cuando sean un coste significativo, sin perjuicio de lo previsto en el apartado 4 del artículo 8.*

Este precepto se basa, obviamente, en la política de desindexación, la cual obedece, como viene recogido en la disposiciones generales de este Real Decreto, a la necesidad de actuar contra los perjuicios asociados al uso indiscriminado de la indexación (mecanismo que consiste en vincular la evolución de un valor monetario a la de un índice de precios). En las citadas disposiciones generales de esta norma también se indica que *“el uso de la indexación debe ceñirse a los casos*





en que dicho mecanismo sea necesario y eficiente, vinculando la evolución de los precios de los bienes y servicios a la de sus determinantes fundamentales, en particular, a la de los costes de producción de dichos bienes y servicios”, de ahí que el legislador haya considerado razonable no incluir en las revisiones de precios las variaciones que hayan sufrido esas variables a las que hace referencia el artículo 7.3 (beneficio, costes financieros, etc.), pues no podemos considerarlas como “costes de producción”.

IV. CONCLUSIONES

A tenor de lo anteriormente indicado, esta Oficina considera que, en el momento de realizar el cálculo necesario para la revisión de precios de este contrato de concesión, **se debe desglosar el importe total bruto del canon variable anual con la finalidad de no tomar en consideración en dicho cálculo las variaciones de los costes financieros, amortizaciones, los gastos generales o de estructura ni el beneficio industrial**; todo ello de conformidad con la normativa de desindexación aplicable en virtud de la remisión del PCAP regulador del contrato de concesión al inicio referenciado.

EL JEFE DE LA OFICINA DE EVALUACIÓN FINANCIERA

