

Acuerdo 004/2026, de 12 de mayo, del Pleno de la Junta Central de Contratación de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Asunto: Petición de informe preceptivo sobre estructura de costes. Diputación Provincial de Toledo.

Primero. Con fecha 22 de diciembre de 2025, la Diputación Provincial de Toledo remite a la Junta Central de Contratación de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (en adelante, la Junta), solicitud de informe preceptivo respecto de la estructura de costes y fórmula de revisión de tarifas aplicable al futuro “Contrato de concesión de obras para la redacción de proyectos, financiación, construcción y explotación de la red de carreteras dependiente de la Diputación Provincial de Toledo”, de conformidad con lo previsto en el apartado 7 del artículo 9 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española.

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

Tercero. Con fecha 5 de mayo de 2026, la OEF-CLM remite a la Junta el correspondiente informe.

Cuarto. Con objeto de analizar el informe remitido, la secretaria de la Junta remite convocatoria de reunión telemática, mediante correo electrónico de fecha 6 de mayo de 2026.

Todas las vocalías, así como la presidenta y la secretaria, asisten de forma telemática, alcanzando el quorum necesario para la reunión.

Quinto. Visto el informe por las vocalías, y prestando todas ellas su conformidad, se ha adoptado el siguiente:

ACUERDO

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

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



Castilla-La Mancha



Contratación Pública
Castilla-La Mancha

ANEXO

Informe preceptivo EC03/2026, de 5 de mayo de 2026, de la Oficina de Evaluación Financiera de Castilla-La Mancha, sobre la propuesta de estructura de costes y fórmula de revisión de tarifas en la licitación prevista para el “Contrato de concesión de obras para la redacción de proyectos, financiación, construcción y explotación de la red de carreteras dependiente de la Diputación Provincial de Toledo”.

I. ANTECEDENTES

Con fecha 22 de diciembre de 2025, la Diputación Provincial de Toledo (en adelante, la Diputación) remitió a la Junta Central de Contratación de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de conformidad con lo previsto en el apartado 7 del artículo 9 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española (en adelante, RD 55/2017), solicitud de informe preceptivo sobre la estructura de costes y la fórmula de revisión de tarifas aplicable al futuro “Contrato de concesión de obras para la redacción de proyectos, financiación, construcción y explotación de la red de carreteras dependiente de la Diputación Provincial de Toledo”.

Junto con la solicitud, se adjuntó la Memoria para la justificación de la estructura de costes y propuesta de fórmula de revisión de precios.

Posteriormente, entre el 3 de febrero y el 21 de abril de 2026, esta Oficina recibió distintos correos electrónicos en respuesta a los requerimientos de documentación y aclaraciones formulados.

Los documentos presentados fueron los siguientes:

- Solicitud de informe firmada por la presidenta de la Diputación de Toledo.
- Anuncio de información pública de la memoria para la justificación de la estructura de costes y la propuesta de fórmula de revisión.
- Borrador del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP). Durante este periodo se remitieron diversas versiones del documento, incorporando sucesivas modificaciones, el último recibido el 21-04-2026.
- Borradores de los Pliegos de Prescripciones Técnicas (PPT) correspondientes a las zonas 1, 2 y 3.
- Archivo en formato Excel con los cálculos del estudio económico para la determinación de la estructura de costes propuesta.
- Memoria para la justificación de la estructura de costes y propuesta de fórmula de revisión de precios, remitida en distintas versiones, la última recibida el 21-04-2026.

- Enlaces de acceso a los anteproyectos de construcción y explotación de la red de carreteras provincial de Toledo (zonas 1, 2 y 3) y a los estudios de viabilidad correspondientes a cada una de dichas zonas.
- Memoria técnica para el cálculo de los costes de conservación/explotación.
- Escritos de aclaraciones, de fechas 25-02-2026 y 20-03-2026.
- Estudio para la memoria de formación de precios (en formato Excel y PDF).

La tramitación del presente informe ha requerido, a lo largo de su elaboración, la formulación de diversos requerimientos de documentación, aclaración y ajuste, lo que ha dado lugar a la remisión de distintas versiones de la propuesta por parte del órgano de contratación, orientadas a su adecuación a lo dispuesto en el RD 55/2017 y en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP).

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

El apartado 8 del artículo 7 del Decreto 74/2018, de 23 de octubre, de la Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital, por el que se regula la Oficina de Contratación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y el sistema de contratación centralizada preceptúa lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

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

En consecuencia, la petición del informe ha sido formulada por órgano legitimado, conforme a lo previsto en el artículo 7.8 del Decreto 74/2018 y en el artículo 9.7 del RD 55/2017.

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

La Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española se desarrolla mediante el RD 55/2017, ambas normas contienen actuaciones dirigidas a implantar una disciplina no indexadora en la contratación pública, de manera que la regla general se configura como la no obligatoriedad de revisión de los contratos públicos.

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

En el mismo sentido, de conformidad con lo establecido en el artículo 103 de la LCSP, los precios de los contratos del sector público solo podrán ser objeto de revisión periódica y predeterminada en los términos establecidos en dicho precepto.

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

Asimismo, previa justificación en el expediente y conforme a lo previsto en el RD 55/2017, la revisión periódica y predeterminada de precios solo podrá aplicarse en los siguientes supuestos: contratos de obra; contratos de suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas; en los contratos de suministro de energía; y en aquellos contratos cuyo período de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años, calculado según lo dispuesto en el citado Real Decreto.

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

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

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

De conformidad con ambos principios, el **objeto del presente informe** es valorar la estructura de costes de la actividad a contratar, analizando la trazabilidad de la información y la consistencia económica del modelo utilizado para obtener dicha estructura. Esta valoración sirve de base para establecer, en su caso, el régimen de revisión aplicable.

En consecuencia, el alcance del informe abarca tanto el análisis de la estructura de costes como la verificación de las condiciones necesarias para que proceda la revisión de precios. Asimismo, se examina la fórmula de revisión de precios propuesta, en la medida en que deriva directamente de la estructura de costes y debe reflejar con precisión su composición y evolución.

Por el contrario, no es objeto de este informe la validación de los valores económicos empleados, ya que ello requeriría la intervención de expertos independientes con conocimientos especializados sobre la actividad objeto del contrato. Tampoco incluye el análisis de la sostenibilidad financiera del contrato ni la verificación de su correcta calificación jurídica como contrato de concesión, al tratarse de cuestiones ajenas a la finalidad y contenido propios del informe regulado por el RD 55/2017.

En este sentido, se indican, a continuación, siete extremos fundamentales que son objeto de análisis y verificación en este informe:

- 1º. La comprobación de si el contrato, por razón de su objeto, puede acogerse a alguno de los supuestos habilitantes de revisión de precios previstos en el artículo 103.2 de la LCSP.
- 2º. La verificación de que el período de recuperación de la inversión del contrato es igual o superior a cinco años, conforme a los criterios del artículo 10 del RD 55/2017.
- 3º. La comprobación de la concurrencia de otros requisitos exigibles para que proceda la revisión de precios.
- 4º. El examen del trámite de consulta de su estructura de costes a operadores económicos del sector.
- 5º. El análisis de la estructura de costes propuesta por el órgano de contratación, junto a la evaluación de los índices aplicados.
- 6º. El análisis de la fórmula de revisión de precios propuesta.
- 7º. La consideración de parámetros que incentiven la eficiencia de la empresa contratista.

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

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

El artículo 103.2 de la LCSP dispone literalmente lo siguiente:

“Prevía justificación en el expediente y de conformidad con lo previsto en el Real Decreto al que se refieren los artículos 4 y 5 de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, la revisión periódica y predeterminada de precios solo se podrá llevar a cabo en los contratos de obra, en los contratos de suministros de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas, en los contratos de suministro de energía y en aquellos otros contratos en los que el período de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años. Dicho período se calculará conforme a lo dispuesto en el Real Decreto anteriormente citado”.

El **objeto del contrato**, de conformidad con lo establecido en la cláusula 2 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), es la “Concesión de obras para la redacción de proyectos, financiación, construcción y explotación de la Red de Carreteras dependiente de la Diputación Provincial de Toledo”, estructurada en los siguientes lotes:

- Lote 1: Red de carreteras provinciales de la Zona 1.
- Lote 2: Red de carreteras provinciales de la Zona 2.

- Lote 3: Red de carreteras provinciales de la Zona 3.

La Diputación Provincial de Toledo gestiona su red de carreteras mediante contratos de concesión de obra pública, habiéndose dividido la Red de Carreteras de la Provincia en tres zonas territoriales diferenciadas.

La Red de Carreteras de la Provincia de Toledo comprende un total de 957.012 km, estructurados en 116 carreteras locales y 5 caminos vecinales, cuya función principal es conectar las localidades de la provincia, facilitar el acceso a los servicios esenciales y permitir la comunicación entre áreas urbanas y rurales.

La Zona 1 se sitúa en la parte occidental de la provincia y abarca principalmente la comarca de Talavera y la Sierra de San Vicente. La red de esta zona cuenta con una longitud aproximada de 414.255 km, repartidos en 55 carreteras locales y un camino vecinal, y articula las comunicaciones entre Talavera de la Reina, sus municipios de influencia y diversas comarcas rurales del entorno.

La Zona 2 se localiza en la parte noreste de la provincia e incluye fundamentalmente la comarca de La Sagra, la Mesa de Ocaña y la Mancha norte toledana. Comprende una red de aproximadamente 232.895 km, distribuidos en 30 carreteras locales y un camino vecinal, y cumple una función relevante de conexión entre municipios y de enlace con los principales ejes de la red estatal y autonómica.

La Zona 3 se corresponde con el ámbito sureste de la provincia, abarcando los Montes de Toledo y la Mancha sur toledana. La red viaria de esta zona presenta una longitud aproximada de 309.862 km, repartidos en 31 carreteras locales y tres caminos vecinales, dando servicio a municipios en entornos predominantemente rurales y montañosos.

El objeto del contrato comprende la **redacción de los proyectos de construcción** de las obras incluidas en la fase de construcción de cada una de las carreteras que conforman las Zonas 1, 2 y 3, conforme a las prescripciones mínimas definidas en los anteproyectos de construcción, así como la **explotación de las carreteras**, incluyendo la conservación y el mantenimiento, en los términos y condiciones establecidos en el PCAP y en el PPTP.

Las actuaciones previstas incluyen inversiones destinadas al acondicionamiento integral y la mejora estructural, funcional y de capacidad de la red viaria, mediante actuaciones sobre firmes, drenaje, trazado y seguridad vial, así como técnicas de reutilización o reciclado del firme existente, eliminación localizada de zonas dañadas, fresado y reposición del pavimento y rehabilitación superficial del firme mediante refuerzos funcionales.

Se contempla igualmente una fase de conservación y explotación que se extiende desde el inicio del contrato de concesión y durante toda su duración, que incluye actuaciones ordinarias y

extraordinarias de conservación de firmes, señalización horizontal y vertical, balizamiento y defensas, mantenimiento de cunetas y márgenes, y actuaciones de vialidad invernal.

Atendiendo a la naturaleza jurídica del contrato (calificado por el órgano de contratación como concesión de obras) y a sus características técnicas, operativas y económicas, puede afirmarse que el mismo no se incardina en ninguno de los tres primeros supuestos del artículo 103.2 de la LCSP, esto es:

- contratos de obras,
- contratos de suministros de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas,
- contratos de suministro de energía.

En consecuencia, y una vez constatado que el contrato, por razón de su objeto, no se integra en ninguno de dichos supuestos, procede analizar si concurre el cuarto supuesto previsto en el artículo 103.2 de la LCSP, relativo a la existencia de un período de recuperación de la inversión igual o superior a cinco años, cuyo análisis se desarrolla a continuación.

2º. La verificación de que el período de recuperación de la inversión del contrato es igual o superior a cinco años, conforme a los criterios del artículo 10 del RD 55/2017.

El artículo 10 del RD 55/2017 regula el concepto de '**período de recuperación de la inversión**', entendido como el intervalo temporal en el que, de forma previsible, el contratista puede recuperar las inversiones realizadas para la correcta ejecución de las obligaciones contractuales, permitiéndole además obtener un beneficio sobre el capital invertido en condiciones normales de explotación.

La determinación de dicho período debe realizarse atendiendo a parámetros objetivos, en función de la naturaleza específica del contrato. Las estimaciones deben basarse en predicciones razonables y, siempre que sea posible, en fuentes estadísticas oficiales. Este período resulta esencial, ya que la revisión periódica y predeterminada de precios solo podrá aplicarse durante el mismo, conforme a lo previsto en el artículo 103.2 de la LCSP y el RD 55/2017.

Para su cálculo, deberá aplicarse la fórmula matemática establecida en el artículo 10.2 del citado Real Decreto:

$$\sum_{t=0}^n \frac{FC_t}{(1+b)^t} \geq 0$$

En esta desigualdad, "t" son los años medidos en números enteros, "FCt" el flujo de caja esperado en el año "t" y "b" la tasa de descuento a aplicar.

El citado precepto también determina que el valor de la tasa de descuento a utilizar 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, tomando como referencia para dicho cálculo los datos publicados por el Banco de España en el Boletín del Mercado de Deuda Pública.

El flujo de caja esperado en el año “t” será la suma del flujo de caja procedente de las actividades de explotación y del flujo de caja procedente de las actividades de inversión.

El correspondiente a las actividades de explotación será la diferencia entre los cobros y pagos que se deriven de las actividades principales del contrato, así como del resto de actividades que no tengan la calificación de inversión y financiación.

Por su parte, el generado por las actividades de inversión será la diferencia entre los cobros y pagos que tengan su origen en la enajenación o adquisición de activos no corrientes y otros activos equivalentes, tales como inmovilizados intangibles, materiales o inversiones inmobiliarias, así como los cobros procedentes de su enajenación.

La estimación de los flujos de caja se realizará sin considerar actualización alguna de los valores monetarios que los compongan, y en ningún caso se tendrán en cuenta los cobros y pagos que se deriven de actividades financieras.

El período de recuperación de la inversión será el mínimo valor de “n” para que se cumpla la desigualdad expuesta anteriormente, habiéndose realizado todas las inversiones necesarias para la correcta ejecución de las obligaciones previstas en el contrato. Si “n” es igual o superior a cinco, se cumplirá lo establecido en el artículo 9.2.a) del RD 55/2017 y el régimen de revisión procederá, siempre y cuando se cumplan los restantes requisitos previstos en dicha norma. En consecuencia, resulta imprescindible determinar con precisión el importe total de la inversión imputable al contrato y, a partir de dicha cuantificación, calcular el período de recuperación conforme a la fórmula recogida en el artículo 10.2 del RD 55/2017.

De la documentación aportada por la Diputación se constata que la **inversión** asociada al contrato asciende a **92.644.869,08 euros**, correspondiente al conjunto de los tres lotes. Dicha cifra incluye la inversión imputable al Lote 1 (Zona 1), por importe de 41.148.017 euros, al Lote 2 (Zona 2), por importe de 22.159.522 euros, y al Lote 3 (Zona 3), por importe de 29.337.330 euros, distribuidas de forma plurianual conforme a la programación establecida, concentrándose el mayor esfuerzo inversor en los primeros años del contrato.

Los estudios de viabilidad económico-financiera recogen el programa de inversiones previsto para la ejecución del contrato en las Zonas 1, 2 y 3, estructurando la inversión en costes de construcción y otros costes asociados, conforme a la programación técnica de cada ámbito

territorial. Las cifras de inversión por zonas se recogen en números enteros, conforme a los estudios de viabilidad aportados.

En la Zona 1, la inversión total asciende a 41.148.017 euros, desglosada en una inversión en construcción de 40.504.876 euros, integrada por un Presupuesto de Ejecución Material de 33.534.691 euros, gastos generales y beneficio industrial por importe de 6.467.165 euros y una partida de seguridad y salud de 503.020 euros, así como otros costes de inversión por importe de 643.141 euros, correspondientes a instalaciones de conservación (Centro COEX), estudios y proyectos, expropiaciones y costes iniciales vinculados a la constitución de la sociedad concesionaria.

En la Zona 2, la inversión total asciende a 22.159.522 euros, de los cuales 21.726.272 euros corresponden a inversión en construcción, integrada por un Presupuesto de Ejecución Material de 17.987.558 euros, gastos generales y beneficio industrial por importe de 3.468.901 euros y una partida de seguridad y salud de 269.813 euros, completándose con otros costes de inversión por importe de 433.250 euros.

En la Zona 3, la inversión total alcanza 29.337.330 euros, incluyendo una inversión en construcción de 28.828.563 euros, compuesta por un Presupuesto de Ejecución Material de 23.867.668 euros, gastos generales y beneficio industrial por importe de 4.602.880 euros y una partida de seguridad y salud de 358.015 euros, así como otros costes de inversión por importe de 508.767 euros.

Todas las inversiones previstas se encuentran desglosadas y detalladas en los anteproyectos correspondientes a las tres zonas presentados por la Diputación, identificándose el número de unidades, los precios unitarios y el cálculo individualizado de cada elemento, lo que permite verificar la trazabilidad de las inversiones, su imputación al contrato y la coherencia entre los medios materiales previstos y el importe total de la inversión.

En relación con la tasa de descuento empleada en el cálculo del período de recuperación, se indica que la propuesta utiliza una tasa del 5,232 %, obtenida a partir del promedio de la rentabilidad de las obligaciones del Estado a diez años correspondiente al período comprendido entre septiembre de 2025 y febrero de 2026, incrementado en 200 puntos básicos conforme a los criterios del RD 55/2017.

A este respecto, la tasa aplicada por la Diputación se considera válida, al haberse determinado conforme a los parámetros establecidos en la normativa vigente.

No obstante, en el momento de elaboración del presente informe, los datos publicados por el Banco de España para el período comprendido entre noviembre de 2025 y abril de 2026 arrojan una tasa de descuento del 5,29 %, ligeramente superior a la inicialmente utilizada.



Asimismo, conforme a lo dispuesto en el RD 55/2017 para el cálculo del período de recuperación de la inversión, y en particular a lo señalado en su artículo 10.2.b), debe contemplarse el valor residual de los activos como parte del flujo de caja procedente de las actividades de inversión. Este flujo se define como la diferencia entre los cobros y los pagos derivados de la adquisición de activos no corrientes, incluyendo inmovilizados materiales, intangibles o inversiones inmobiliarias, así como los cobros procedentes de su enajenación. Aunque no se prevea su efectiva enajenación en el momento de realizar las proyecciones, el valor residual (entendido como el importe que podría recuperarse al término del contrato o de la vida útil del elemento patrimonial, en caso de que esta finalice con anterioridad) debe incluirse como cobro, ya sea por su venta en el mercado o por otros medios. Para su estimación, deben analizarse las características de los elementos patrimoniales, tales como su vida útil, usos alternativos, movilidad y divisibilidad.

A este respecto, la Diputación manifiesta que:

“En los Estudios de Viabilidad correspondientes a las tres zonas del contrato se incorpora un valor residual de la inversión equivalente al 35 %, utilizado a efectos del cálculo de los indicadores financieros del proyecto (VAN y TIR), desde el punto de vista de la rentabilidad social.

La inclusión de dicho valor residual responde a la metodología habitual de análisis económico-financiero de proyectos concesionales, en la que se considera el valor económico de los activos al final del periodo concesional con el fin de evaluar la rentabilidad global del proyecto.

No obstante, el cálculo del periodo de recuperación de la inversión incluido en la Memoria de estructura de costes se ha realizado conforme a lo dispuesto en los artículos 9 y 10 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, que definen este periodo como el tiempo necesario para recuperar las inversiones realizadas a través de los flujos de caja derivados de la explotación e inversión del contrato.

En este contexto, el valor residual de la infraestructura no se ha incorporado al cálculo del periodo de recuperación de la inversión por las siguientes razones:

- 1. Al término de la concesión, la infraestructura revierte a la Diputación Provincial de Toledo sin contraprestación económica para el concesionario.*
- 2. En consecuencia, el valor residual no constituye un flujo de caja efectivo para el concesionario.*
- 3. Por tanto, no forma parte de los flujos de caja que deben considerarse para la determinación del periodo de recuperación de la inversión conforme al Real Decreto 55/2017.*

En síntesis, el valor residual se incorpora al análisis económico-financiero del proyecto en los Estudios de Viabilidad, pero no al cálculo del periodo de recuperación de la inversión de la Memoria de estructura de costes, por responder ambos análisis a finalidades distintas y regirse por metodologías específicas.”

De este modo, la exclusión del valor residual en el cálculo del período de recuperación de la inversión se apoya en la consideración de que, al término de la concesión, los activos revierten a la Diputación sin contraprestación económica para el concesionario, quedando integrados de forma definitiva en la infraestructura pública y sin generar un flujo de caja efectivo para este a los efectos previstos en el RD 55/2017.

En atención a lo expuesto, y conforme a la documentación aportada por la Diputación, el período de recuperación de la inversión se estima en **veinte años**, superior al mínimo de cinco exigido. En consecuencia, se cumple el requisito previsto en el artículo 9.2.a) del RD 55/2017 para la aplicación del régimen de revisión de precios.

No obstante, se recomienda recalcular los flujos de caja utilizando la tasa de descuento vigente, conforme a los últimos datos disponibles publicados por el Banco de España en el Boletín del Mercado de Deuda Pública, en coherencia con lo dispuesto en el artículo 10.2 del RD 55/2017.

3º. La comprobación de la concurrencia de otros requisitos exigibles para que proceda la revisión de precios.

Una vez determinado que el contrato se incardina en uno de los supuestos contemplados en el artículo 103.2 de la LCSP, lo que habilita la posibilidad de revisión de su precio, procede verificar el cumplimiento de los restantes requisitos exigidos por la normativa vigente, cuya concurrencia resulta igualmente necesaria para que dicha revisión pueda aplicarse.

En este sentido, el artículo 9 del RD 55/2017 regula el régimen de revisión periódica y predeterminada de precios en los contratos del sector público distintos de los contratos de obras y de suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas. Conforme a lo dispuesto en dicho artículo, y teniendo en cuenta la modificación introducida en el artículo 103 de la LCSP por la disposición final séptima de la Ley 11/2023, de 8 de mayo, de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de accesibilidad de determinados productos y servicios, migración de personas altamente cualificadas, tributaria y digitalización de actuaciones notariales y registrales; y por la que se modifica la Ley 12/2011, de 27 de mayo, sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos, estos contratos podrán ser objeto de revisión de precios siempre que concurran las siguientes condiciones:

Punto 1. Que haya transcurrido al menos un año desde la formalización del contrato y se haya ejecutado, como mínimo, el 20 % de su importe. Esta última condición no será exigible en los contratos de concesión de servicios, según lo dispuesto en el artículo 103.5 de la LCSP.

Punto 2. Que el período de recuperación de la inversión del contrato sea igual o superior a cinco años, debiendo determinarse conforme a los criterios establecidos en el artículo 10 del RD 55/2017.

Punto 3. Que la revisión de precios esté prevista en los pliegos, los cuales deberán detallar expresamente la fórmula de revisión aplicable.

Punto 4. En el supuesto de que no se utilice una fórmula tipo aprobada por el Consejo de Ministros, como sucede en el presente caso, los pliegos deberán especificar como mínimo:

- a) El desglose de los componentes de coste de la actividad objeto del contrato y la ponderación de cada uno de ellos sobre el precio del contrato.
- b) Los precios individuales o índices de precios específicos asociados a cada componente de coste susceptible de revisión.
- c) El mecanismo de incentivo de eficiencia, en su caso, contemplado en el artículo 7.

Punto 5. La revisión no podrá tener lugar transcurrido el período de recuperación de la inversión del contrato.

Punto 6. En los casos en que no se utilice una fórmula tipo aprobada por el Consejo de Ministros, el órgano de contratación deberá justificar el cumplimiento del principio de eficiencia y buena gestión empresarial. A tal efecto, deberá llevar a cabo las siguientes actuaciones:

- a) Solicitar, como mínimo, a cinco operadores económicos del sector la remisión de su estructura de costes.
- b) Elaborar una propuesta de estructura de costes de la actividad objeto del contrato, utilizando, en la medida de lo posible, la información de las respuestas recibidas de los operadores económicos.
- c) Someter su propuesta de estructura de costes a un trámite de información pública por un plazo de 20 días.
- d) Remitir su propuesta de estructura de costes al Comité Superior de Precios de Contratos del Estado, o en su caso, al órgano autonómico consultivo en materia de contratación pública, cuando se trate de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales. Si el precio del contrato fuese inferior a cinco millones de euros, esta remisión tendrá efectos informativos, en caso contrario, el Comité Superior de Precios, o en su caso, el

órgano autonómico consultivo en materia de contratación pública emitirá un informe preceptivo, que deberá incluirse en el expediente de contratación.

A continuación, se verifica el cumplimiento de las condiciones recogidas en los seis puntos anteriores:

Punto 1. En la cláusula 69 del borrador del PCAP se indica que:

“La primera revisión podrá aplicarse únicamente cuando concurran simultáneamente las siguientes condiciones:

- a) Que hayan transcurrido veinticuatro (24) meses desde la fecha de formalización del contrato.*
- b) Que se haya ejecutado, al menos, el 20 % del importe total de las inversiones previstas en el contrato.*
- c) Que el período de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco (5) años, de conformidad con lo acreditado en la Memoria de estructura de costes.*

Las revisiones tendrán efectos sobre el importe del PPD correspondiente al período siguiente a aquel en el que se verifiquen los requisitos y se publiquen los índices de referencia.”

Tras el análisis del contenido del borrador del pliego, se constata que la cláusula examinada cumple los requisitos mínimos establecidos en el artículo 103.5 de la LCSP para la aplicación del régimen de revisión de precios.

Cabe señalar que el borrador del pliego establece como condición temporal que hayan transcurrido veinticuatro (24) meses desde la fecha de formalización del contrato, plazo superior al mínimo de un año exigido con carácter general por el citado precepto legal.

Asimismo, al tratarse de un contrato de concesión de obras, resulta exigible conforme al artículo 103.5 de la LCSP el cumplimiento del requisito relativo a la ejecución mínima del 20 % del importe del contrato, condición que se contempla en el texto del pliego al referirse a la ejecución de, al menos, el 20 % del importe total de las inversiones previstas en el contrato.

Por tanto, la cláusula 69 del PCAP respeta los mínimos exigidos por el artículo 103.5 de la LCSP.

Punto 2. Este aspecto ya ha sido objeto de análisis en el examen del segundo extremo del presente informe.

Punto 3. En el borrador del PCAP remitido por el órgano de contratación se constata la inclusión expresa de la fórmula de revisión de precios prevista para su aplicación, cumpliéndose así la

exigencia establecida en el artículo 103.4 de la LCSP y en el artículo 9.2.b) del RD 55/2017, relativos a la obligación de incorporar en los pliegos la fórmula de revisión correspondiente.

Punto 4. Como se ha expuesto, el artículo 9.4 del RD 55/2017 establece que, en el supuesto de que no se utilice una fórmula tipo aprobada por el Consejo de Ministros (como sucede en el presente caso), los pliegos deberán especificar, al menos, lo siguiente:

- a) Un desglose de los componentes de coste de la actividad objeto del contrato, y la ponderación de cada uno de ellos sobre el precio del contrato.
- b) Los precios individuales o índices de precios específicos asociados a cada componente de coste susceptible de revisión.
- c) El mecanismo de incentivo de eficiencia, en su caso, contemplado en el artículo 7, de este real decreto.

En relación con la letra a), esta Oficina no ha podido verificar su cumplimiento, dado que el PCAP no incorpora de forma expresa el desglose de los componentes de coste vinculados a la actividad objeto del contrato ni la ponderación de cada uno de dichos componentes en relación con el precio total del contrato, tal y como exige el citado artículo 9.4 del RD 55/2017. En consecuencia, resulta necesario incorporar expresamente en el PCAP el referido desglose de costes y la ponderación correspondiente en relación con el precio del contrato, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el mencionado precepto normativo.

Asimismo, respecto a la letra b), se constata que en la cláusula 69.1 del PCAP se identifican los precios individuales o índices de precios específicos asociados a cada componente de coste, vinculados a fuentes oficiales, lo que permite considerar cumplido el requisito previsto en esta letra.

En cuanto a la letra c), esta Oficina ha verificado si los pliegos identifican la existencia de un mecanismo de incentivo de eficiencia en los términos contemplados en el artículo 7 del RD 55/2017.

A este respecto, en el escrito de aclaraciones de fecha 25-02-2026, presentado por la Corporación Provincial ante esta Oficina tras el correspondiente requerimiento, se indica que el contrato incorpora un mecanismo de modulación de la retribución basado en la calidad, eficiencia y productividad del servicio, vinculando la retribución efectiva al desempeño del servicio y al cumplimiento de indicadores objetivos, mecanismo que se encuentra regulado y desarrollado en los pliegos contractuales.

En consecuencia, puede considerarse que los pliegos contemplan un mecanismo de incentivo de eficiencia a los efectos de lo exigido en el artículo 9.4.c) del RD 55/2017, sin perjuicio de que

su análisis material y su encaje específico en el artículo 7.8.a) del citado real decreto se desarrollen en un punto posterior del presente informe.

Punto 5. En este apartado se verifica que “la revisión no podrá tener lugar una vez transcurrido el período de recuperación de la inversión asociado al contrato”.

En el caso concreto del contrato analizado, la cláusula 5.1 del PCAP establece expresamente que:

“El plazo del contrato será de veinte (20) años a contar desde la formalización del contrato, de conformidad a los términos que sobre el particular se recogen en el Estudio de Viabilidad de esta concesión, aprobado por el Pleno de la Corporación Provincial.”

Dicho período de recuperación de la inversión coincide íntegramente con la duración contractual, fijada en un plazo de 20 años, sin posibilidad de prórroga. En consecuencia, una vez alcanzado dicho plazo, el contrato habrá agotado su vigencia, y con ello, también la posibilidad de aplicar la revisión de precios.

No obstante, se considera conveniente explicitar en los pliegos la previsión de que la revisión de precios no podrá aplicarse una vez transcurrido el período de recuperación de la inversión, conforme a lo dispuesto en el artículo 9.5 del RD 55/2017.

Punto 6. En este punto se establece que el órgano de contratación deberá llevar a cabo las siguientes actuaciones:

- a) Solicitar, como mínimo, a cinco operadores económicos del sector la remisión de su estructura de costes.

A lo cual se da cumplimiento por parte de la Diputación y es objeto de desarrollo en el análisis del extremo 4º del apartado II.2 de este informe.

- b) Elaborar una propuesta de estructura de costes de la actividad objeto del contrato, utilizando, siempre que sea posible, la información de las respuestas recibidas de los operadores económicos.

Requisito al cual se da cumplimiento por parte de la Corporación Provincial y es objeto de desarrollo en el análisis del extremo 5º del apartado II.2 del presente informe.

- c) Someter su propuesta de estructura de costes a un trámite de información pública por un plazo de 20 días.

En relación con este requisito, esta Oficina ha verificado el cumplimiento del requisito de publicidad de la estructura de costes, cuyo objetivo es garantizar la participación ciudadana mediante la posibilidad de formular alegaciones o sugerencias.

A tal efecto, se ha constatado que la estructura de costes fue sometida al correspondiente trámite de información pública por un plazo de veinte días hábiles, y que el anuncio fue publicado en el *Boletín Oficial de la Provincia de Toledo*, número 190, de fecha 6 de octubre de 2025.

Dicho anuncio incluía una indicación expresa sobre el derecho de las personas interesadas a formular las alegaciones o sugerencias que estimaran pertinentes. Finalizado el trámite, la Diputación informa que no se han recibido alegaciones.

- d) Remitir su propuesta de estructura de costes al Comité Superior de Precios de Contratos del Estado, o en su caso, al órgano autonómico consultivo en materia de contratación pública, cuando se trate de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales. Si el precio del contrato fuese inferior a cinco millones de euros, esta remisión tendrá efectos informativos, en caso contrario, el Comité Superior de Precios, o en su caso, el órgano autonómico consultivo en materia de contratación pública emitirá un informe preceptivo, que deberá incluirse en el expediente de contratación.

En consecuencia, se cumple también con lo dispuesto en el artículo 9.7 del RD 55/2017, en virtud del cual se requiere el presente informe preceptivo, dado que se estima un precio del contrato superior a cinco millones de euros. En concreto, la cláusula 6 del borrador del PCAP justifica un valor estimado de los tres lotes de **185.930.277,22 €**, calculado conforme al artículo 101.1.b) de la LCSP, correspondiente al importe neto de la cifra de negocios – sin incluir el Impuesto sobre el Valor Añadido – que el órgano de contratación estima que generará la empresa concesionaria durante los veinte años de ejecución del contrato como, contraprestación por las obras ejecutadas y los servicios objeto del contrato, así como de los suministros relacionados con estas obras y servicios.

4º. El examen del trámite de consulta sobre la estructura de costes a operadores económicos del sector.

El trámite de consulta a operadores económicos constituye un requisito previo indispensable para la elaboración de la propuesta de estructura de costes, conforme a lo previsto en el artículo 9.7 del RD 55/2017, que establece que el órgano de contratación deberá solicitar a cinco operadores del sector la remisión de sus estructuras de costes, debiendo construirse la propuesta, siempre que sea posible, a partir de la información obtenida de las respuestas recibidas.

Según la documentación aportada por la Corporación Provincial, en agosto de 2025 se cursó dicha consulta a cinco empresas de reconocido prestigio en el sector de carreteras, todas ellas con amplia experiencia en la gestión de obras viarias y presencia significativa en el ámbito territorial

de Castilla-La Mancha. Las empresas consultadas fueron: BERVIA, S.A.; ASFALTOS VICALVARO, S.L.; CONSTRUCCIONES ANTOLÍN GARCÍA LOZOYA, S.A.; AUDECA; y CYOPSA-SISOCIA, S.A.

Las cinco empresas remitieron su respuesta en tiempo y forma.

En la solicitud remitida, la Diputación requirió a los operadores la presentación de una propuesta de estructura de costes correspondiente a la actividad objeto del contrato, con indicación del peso porcentual de cada naturaleza de coste sobre el total de los costes soportados mediante el pago por disponibilidad, haciendo constar que los Estudios de Viabilidad de las tres zonas ya habían sido sometidos a información pública y se encontraban en fase de consideración de alegaciones para su aprobación definitiva.

A tal efecto, los operadores debían desglosar los costes en las siguientes categorías:

- MANO DE OBRA
- MATERIALES
 - Ligantes bituminosos
 - Pinturas/adhesivos
 - Señalización
 - Tratamientos fitosanitarios
 - Materiales
- MAQUINARIA
 - Maquinaria Vehículos ligeros
 - Maquinaria especializada
 - Otros equipos
- GASTOS GENERALES
- BENEFICIO EXPLOTACIÓN
- PERIODIFICACIÓN INVERSIONES

Por tanto, el órgano de contratación elaboró un modelo o formulario de respuesta, conforme a la instrucción quinta d), de las instrucciones específicas dictadas por la Secretaría General de la Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital, incluyendo información detallada sobre el objeto del contrato y las características del servicio, con referencia a las tres zonas objeto de la concesión. Esta medida constituye una buena práctica orientada a mejorar la precisión del análisis económico sectorial y la fiabilidad de los resultados obtenidos.

A continuación, se presentan las estructuras de costes aportadas por los distintos operadores, junto con el cálculo de la media correspondiente a cada partida:



Estructuras de costes enviadas por los distintos operadores económicos y su media							
BLOQUE	Concepto de Coste	Operador 1	Operador 2	Operador 3	Operador 4	Operador 5	MEDIA OPERADORES
PERSONAL	Mano de obra	14,05%	15,60%	14,55%	13%	20,59%	15,58%
MATERIALES	Ligantes bituminosos	1,58%	2,10%	1,45%	1,50%	13,05%	3,94%
MATERIALES	Pinturas / adhesivos	2,89%	1,97%	3,65%	2,80%	0,87%	2,44%
MATERIALES	Señalización	1,92%	1,62%	2,22%	2%	1,58%	1,87%
MATERIALES	Tratamientos fitosanitarios	1,61%	1,34%	4,04%	3,50%	1,46%	2,39%
MAQUINARIA	Vehículos ligeros	5,05%	4,50%	5,25%	4,50%	3,43%	4,55%
MAQUINARIA	Maquinaria especial	3,17%	7,65%	3,32%	3,20%	1,02%	3,67%
NO REVISABLES	Otros costes, gastos generales y amortizaciones	69,73%	65,22%	65,42%	69,50%	58%	65,57%
TOTAL		100%	100%	100%	100%	100%	100%

El análisis de las estructuras de costes recibidas muestra diferencias relevantes entre operadores en varias de las partidas, si bien la dispersión observada no es homogénea en el conjunto de la muestra. Existen mayores divergencias en las partidas de ligantes bituminosos (13,05 % – 1,45 %), maquinaria especializada (7,65 % – 1,02 %), o mano de obra (20,59 % – 13 %).

No obstante, se aprecia que una parte significativa de dicha dispersión viene condicionada por la presencia de un operador (operador 5) con valores claramente desalineados respecto del resto

Excluido dicho valor atípico, la muestra presenta una mayor homogeneidad, particularmente en mano de obra, ligantes bituminosos, vehículos ligeros y en la partida de costes no revisables, si bien persisten determinadas diferencias en maquinaria especializada y tratamientos fitosanitarios.

En definitiva, y sin perjuicio de las consideraciones anteriores, esta Oficina estima que se ha dado cumplimiento al trámite de consulta previsto en el artículo 9.7 del RD 55/2017, al haberse solicitado la estructura de costes a cinco operadores económicos del sector.

5º. Análisis de la estructura de costes propuesta por el órgano de contratación

La estructura de costes debe recoger íntegramente, y con la debida justificación, todos los componentes necesarios para garantizar la adecuada prestación del servicio. En este sentido, conforme al principio de referenciación a costes establecido en el artículo 3 del RD 55/2017, el régimen de revisión debe basarse en la estructura de costes de la actividad objeto del contrato, ponderando cada componente en función de su peso relativo en el valor íntegro de dicha



actividad. Además, solo deben incluirse aquellos costes que resulten indispensables para la correcta ejecución del servicio y el cumplimiento de las obligaciones normativas o contractuales.

Los costes propuestos por la Diputación son aquellos que esta considera directamente relacionados con la actividad objeto del contrato y que, conforme al citado artículo 3 del RD 55/2017, se califican como indispensables para su correcta ejecución y para el cumplimiento de las obligaciones normativas y contractuales exigibles.

Según se indica en la Memoria aportada, la Diputación elaboró su propuesta de estructura de costes de la actividad siguiendo los criterios establecidos en el RD 55/2017, así como las condiciones administrativas, técnicas y económicas del futuro contrato, y teniendo en cuenta las respuestas recibidas de los operadores económicos consultados.

Dicha propuesta fue objeto de un ajuste en los pesos de determinados componentes tras requerimiento de esta Oficina, al haberse detectado una incorrecta imputación de determinados costes salariales dentro de la partida correspondiente a la maquinaria especializada.

En atención a dicho requerimiento, el órgano de contratación procedió a revisar y adecuar la metodología empleada, eliminando de la partida de maquinaria especializada cualquier componente de naturaleza salarial e incorporando la totalidad de la mano de obra asociada a la operación de dicha maquinaria al componente de coste de personal, lo que se tradujo en un ligero reajuste de los porcentajes de la estructura de costes inicialmente propuesta.

En la tabla siguiente se recogen los valores que el órgano de contratación toma como referencia para la definición de la estructura de costes de la concesión:



Concepto de Coste		% Costes (€/Total)
PERSONAL / MANO DE OBRA	1.154.829,80 €	14,942%
Costes por operarios / personal.	1.035.426,72 €	
Coste operador maquinista	119.403,07 €	
MATERIALES (REVISABLES VALOR UNITARIO SUP AL 1%)		
Ligantes bituminosos	81.018,23 €	1,048%
Pinturas / adhesivos	233.534,08 €	3,022%
Señalización	140.516,20 €	1,82%
Tratamientos fitosanitarios	276.716,61 €	3,580%
MAQUINARIA (REVISABLES VALOR UNITARIO SUP AL 1%)		
Vehículos ligeros	395.696,28 €	5,120%
Resto de costes maquinaria especializada	124.376,17 €	1,609%
MATERIALES (NO REVISABLES VALOR UNITARIO INF AL 1%)		
Acero	852,02 €	0,011%
Áridos	12.556,30 €	0,162%
Barrera	12.578,82 €	0,163%
Combustibles	13.927,79 €	0,180%
Estructura metálica	25.833,87 €	0,334%
Fundente	18.214,30 €	0,236%
Hormigón	13.285,55 €	0,172%
Otros	1.343,29 €	0,017%
MAQUINARIA (NO REVISABLES VALOR UNITARIO INF AL 1%)		
Otros equipos y maquinaria	58.378,85 €	0,755%
GASTOS EN SEGURIDAD Y SALUD		
	38.445,36 €	0,498%
G.G. + B. EXPLOTACIÓN		
	494.394,92 €	6,397%
PERIODIFICACIÓN DE INVERSIONES		
	4.632.244,57 €	59,936%
Total	7.728.746,90 €	100,00%

De acuerdo con lo previsto en el artículo 7 del RD 55/2017, los costes incluidos en la estructura propuesta deben ser indispensables para la prestación del servicio y considerarse significativos. Se entienden por tales aquellos que representen al menos un 1 % del valor total de la actividad. Por el contrario, conforme al artículo 7.3 del RD 55/2017 y al artículo 103.2 de la LCSP, los costes asociados a amortizaciones, gastos financieros, gastos generales y beneficio industrial se consideran en todo caso no revisables.

Sobre la base de lo anterior, y a partir de la estructura de costes ajustada, en la siguiente tabla se recoge la estructura de costes simplificada propuesta por la Diputación, comparada con la media sectorial obtenida a partir de las respuestas de los operadores económicos consultados.

Concepto de Coste	Media sectorial	Propuesta Diputación	Desviación
PERSONAL / MANO DE OBRA	15,58%	14,94%	0,64%
MATERIALES			
Ligantes bituminosos	3,94%	1,05%	2,89%
Pintura / adhesivos	2,44%	3,02%	-0,59%
Señalización	1,87%	1,82%	0,05%
Tratamientos	2,39%	3,58%	-1,19%
MAQUINARIA			
Vehículos ligeros	4,55%	5,12%	-0,57%
Maquinaria especializada	3,67%	1,61%	2,06%
NO REVISABLES	65,57%	68,86%	-3,29%
Total	100,00%	100,00%	

La justificación detallada y cuantificada de las desviaciones respecto de la media sectorial que se recoge a continuación se ha incorporado tras el requerimiento formulado por esta Oficina, al considerarse insuficiente la explicación inicialmente aportada.

En este contexto, de la comparación de la estructura de costes propuesta con la media sectorial, obtenida a partir de las respuestas de los operadores económicos consultados, la Diputación ha aportado las desviaciones cuantificadas y su justificación específica, que se reproducen a continuación:

- **Personal / mano de obra:** desviación -0,64 pp (15,58 % sector frente a 14,94 % propuesta). Diferencia reducida, explicada por el dimensionamiento ajustado a empresa eficiente y por la adecuación metodológica realizada para concentrar los costes salariales en el componente de personal.
- **Ligantes bituminosos:** desviación -2,89 pp (3,94 % sector frente a 1,05 % propuesta). Diferencia derivada de un distinto alcance y distribución de necesidades, al tener menor peso relativo las actuaciones de firmes en conservación ordinaria, afrontándose parte de las necesidades mediante inversiones y rehabilitación programada del contrato, incrementándose en comparación el peso relativo de las actividades de explotación y seguridad vial.
- **Pinturas / adhesivos:** desviación +0,58 pp (2,44 % sector frente a 3,02 % propuesta). Mayor esfuerzo en señalización horizontal y elementos asociados por exigencias de calidad y visibilidad vinculadas al modelo PPD.
- **Señalización:** desviación -0,05 pp (1,87 % sector frente a 1,82 % propuesta). Diferencia prácticamente nula, considerándose alineada con el sector.



- **Tratamientos fitosanitarios:** desviación +1,19 pp (2,39 % sector frente a 3,58 % propuesta). Mayor peso por condiciones del servicio, relativas a la conservación de márgenes, control de vegetación y tratamientos asociados, por necesidades de visibilidad, seguridad y cumplimiento de indicadores del modelo PPD.
- **Vehículos ligeros:** desviación +0,57 pp (4,55 % sector frente a 5,12 % propuesta). Incremento moderado asociado al régimen de disponibilidad, inspección y atención a incidencias para garantizar tiempos de respuesta y niveles de servicio.
- **Maquinaria especializada:** desviación -2,06 pp (3,67 % sector frente a 1,61 % propuesta). Diferencia consecuencia de la adecuación metodológica realizada a requerimiento de esta Oficina, al haberse excluido del componente de maquinaria el componente salarial asociado a operadores y maquinistas y trasladado al componente de personal, conforme a lo dispuesto en el artículo 5 del RD 55/2017.
- **Costes no revisables:** desviación +3,29 pp (65,57 % sector frente a 68,86 % propuesta). Mayor peso derivado de un enfoque conservador y alineado con el RD 55/2017, al limitar la revisión a los componentes elegibles y agrupar en la partida de costes no revisables aquellos conceptos no trasladables vía fórmula.

Por otro lado, la Diputación ha aportado a esta Oficina la Memoria técnica de recursos de conservación y explotación correspondiente a las zonas 1, 2 y 3, como soporte del dimensionamiento de medios y de la cuantificación de los distintos componentes de coste.

Se constata que la propuesta de la Diputación incorpora como revisables el **31,14 %** de los costes del contrato.

En términos globales, puede afirmarse que, aun existiendo desviaciones generalizadas en las distintas partidas (de distinta magnitud), la estructura y jerarquía relativa de los componentes del coste mantienen una configuración muy similar a la observada en la media sectorial, habiendo sido tales desviaciones objeto de justificación por parte de la Diputación.

En consecuencia, esta Oficina considera que la estructura de costes simplificada propuesta por la Diputación se ajusta a lo dispuesto en el artículo 7 del RD 55/2017, al limitarse a la inclusión de costes indispensables y significativos, especificando en una partida aparte los no revisables.

En virtud de lo expuesto, la propuesta de la Diputación identifica siete **costes revisables** dentro de la estructura de costes del contrato: “personal/mano de obra”, “ligantes bituminosos”, “pinturas/adhesivos”, “señalización”, “tratamientos fitosanitarios”, “vehículos ligeros” y “maquinaria especializada”.

A continuación, y a efectos de verificar la adecuación técnica de los índices asignados a cada uno de estos componentes, resulta pertinente recordar lo dispuesto en el apartado cuarto del artículo 7 del citado Real Decreto, que establece que:



“Cada componente de coste incluido en la fórmula de revisión periódica y predeterminada será aproximado por un precio individual o índice específico de precios, que deberá tener la mayor desagregación posible a efectos de reflejar de manera precisa la evolución de dicho componente. Los índices específicos no incorporarán, en la medida de lo posible, elementos ajenos al coste que se pretende reflejar. Los índices utilizados deben estar disponibles al público y no ser modificables unilateralmente por el operador económico al que resulten de aplicación”.

En este contexto, esta Oficina procederá al análisis individualizado de cada uno de los componentes de coste considerados como revisables, con el fin de verificar su adecuación a los criterios establecidos en el artículo 7 del RD 55/2017.

Coste de personal/Mano de obra

La partida correspondiente a los costes de personal representa el **14,94 %** del total de costes del contrato, configurándose como el componente de mayor peso dentro de la estructura de costes.

Según la documentación aportada por la Diputación, en particular la Memoria técnica para la valoración de los costes anuales de conservación – Zonas 1, 2 y 3, así como los estudios de viabilidad correspondientes a cada una de las zonas, se identifican expresamente las categorías profesionales adscritas al servicio necesarias para la adecuada prestación del contrato. El personal operativo tiene carácter subrogable, correspondiéndose con los servicios actualmente prestados por la empresa concesionaria.

En las versiones iniciales del PCAP se recogían, asimismo, determinados perfiles técnicos de dirección y gestión como medios personales mínimos adscritos a la ejecución del contrato, conforme a lo previsto en el artículo 76 de la LCSP, previéndose en algunos casos dedicación exclusiva durante las fases de construcción y explotación. En dicho borrador el coste de estos perfiles se vinculaba a los gastos generales y de estructura, sin que de la documentación económica inicialmente aportada resultara suficientemente explícita su cuantificación individualizada dentro de la estructura de costes.

A raíz del requerimiento formulado por esta Oficina, la Diputación ha manifestado que el coste del personal que interviene en el contrato, incluidos los perfiles técnicos y de gestión exigidos en el PCAP, se encuentra recogido y cuantificado en la Memoria de Recursos de Conservación y Explotación y en la Memoria para la justificación de la estructura de costes, aportándose versiones actualizadas de dicha documentación a los efectos de su análisis.

De acuerdo con lo expuesto por la Diputación en la versión actualizada de la Memoria, el análisis del coste de mano de obra se ha realizado en base a la evolución del coste salarial por hora efectiva, en jornada completa, correspondiente a la sección F – Construcción de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE-2009), empleándose para ello la información oficial del Instituto Nacional de Estadística (en adelante INE), tanto de carácter anual como trimestral.

Como resultado de dicho análisis, la Diputación señala que la estructura de costes del contrato garantiza que la totalidad del coste de mano de obra queda identificada de forma independiente respecto del resto de componentes, evitando su inclusión en índices vinculados a costes de mercado distintos del laboral, lo que permitiría (según se expone en la propia Memoria) la correcta aplicación del régimen de revisión de precios previsto en el RD 55/2017.

La documentación aportada permite verificar de forma razonable la trazabilidad de esta partida, al identificar las categorías profesionales, los precios unitarios, el número de efectivos y su distribución por tipo de servicio.

El Anexo II del PCAP, relativo a la información de personal adscrito conforme al artículo 130 de la LCSP, no ha sido aportado por la Diputación, pese a haber sido requerido por esta Oficina.

A continuación, se representa gráficamente la evolución del coste salarial por hora efectiva correspondiente a la sección F – Construcción, conforme a los datos del INE.



Fuente: INE. Encuesta Trimestral de Coste Laboral (ETCL). Subclase “Jornada a tiempo completo, Coste salarial total hora sección F construcción”. CNAE-09. Serie: 2008-2025.

En cualquier caso, tal como se contempla en el PCAP, la repercusión de estas variaciones en el contrato está condicionada por el límite de incremento autorizado para las retribuciones del personal del sector público, conforme a lo establecido en las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado. Esta restricción se fundamenta en lo dispuesto en el artículo 5 del RD 55/2017. En caso de que la evolución de los costes laborales exceda el umbral permitido, se aplicará como límite el porcentaje fijado por la normativa presupuestaria vigente.

Coste de materiales - Ligantes bituminosos

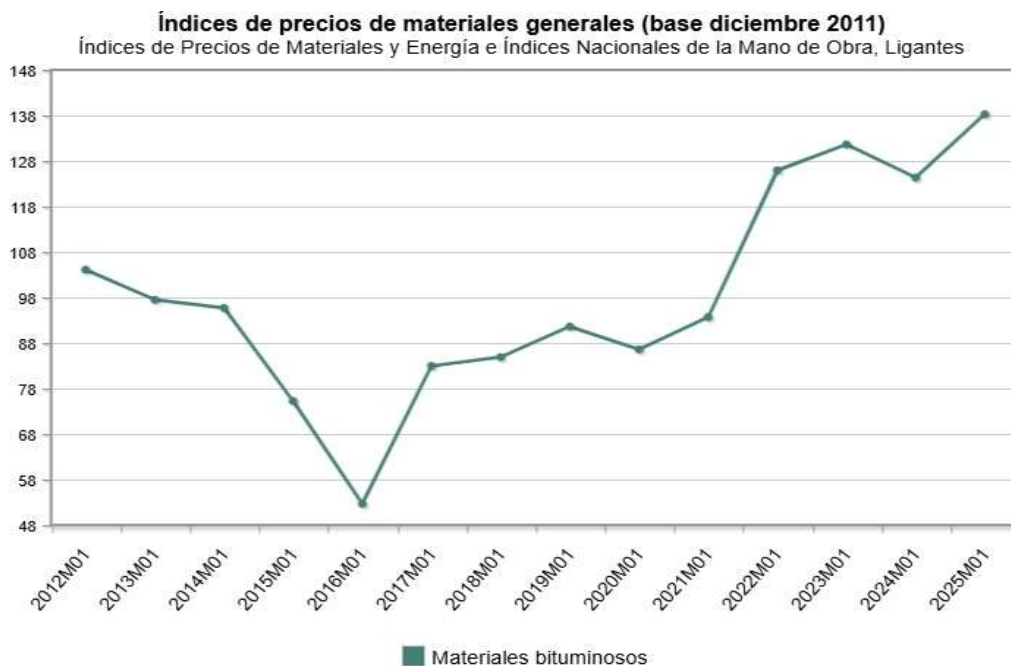
La partida correspondiente a ligantes bituminosos representa el **1,048 %** los costes totales del contrato, configurándose como un componente específico dentro de los costes de materiales vinculados directamente a las actuaciones sobre el firme.

De acuerdo con la memoria y el estudio para la formulación de la estructura de costes, así como los anteproyectos de las tres zonas de actuación, aportados por la Diputación, este concepto se encuentra asociado a las unidades de obra que incorporan mezclas bituminosas en caliente previstas en las distintas tipologías de actuación definidas en los anteproyectos, cuyo alcance técnico y necesidad estructural se justifican en función de la auscultación de firmes, las deflexiones obtenidas y la Intensidad Media Diaria (IMD) de cada tramo.

La cuantificación económica de esta partida deriva del análisis de precios unitarios incorporado en el Anexo de Justificación de Precios de la fase de construcción, así como de las mediciones previstas para cada carretera, constituyendo un coste directamente vinculado a la ejecución material de las actuaciones sobre el pavimento.

Desde el punto de vista de su comportamiento económico, el estudio incorpora como referencia el “Índice de precios de materiales generales (base diciembre 2011)”, publicado por el INE, correspondiente a materiales bituminosos.

Dicho índice muestra una evolución con variaciones recurrentes en su valor, como se refleja en la gráfica incorporada a continuación, correspondiente al comportamiento histórico hasta la fecha de elaboración del presente informe.



Fuente: INE. Índice de Precios de Materiales y Energía e Índices Nacionales de Mano de Obra, Ligantes. Materiales bituminosos. Base 2011. Serie: 2012–2025

Coste de materiales - Pinturas y adhesivos

El coste de materiales, correspondiente a pinturas y adhesivos, representa el **3,022 %** de los costes totales del contrato, conforme a lo establecido en la Memoria para la justificación de la estructura de costes y propuesta de fórmula de revisión de precios.

Con base en la Memoria y el estudio presentado por la Diputación, se constata que esta partida ha sido calculada a partir de los datos contenidos en la hoja de cálculo de costes de explotación, en la que se detallan los elementos que conforman el modelo de estimación y se identifican estos materiales como aquellos que acompañan en las tareas de marcajes horizontales y mantenimiento de señalización en las calzadas de las carreteras.

La documentación presentada permite identificar los factores utilizados en el cálculo, lo que ha posibilitado una verificación razonable de la trazabilidad de la partida por parte de esta Oficina.

Para la evaluación de este componente, el órgano de contratación ha adoptado como referencia el Índice de Precios Industriales (IPRI), Base 2021, publicado por el INE, grupo 203 “Fabricación de pinturas, barnices y revestimientos similares; tintas de imprenta y masillas”.

A continuación, se incorpora la gráfica correspondiente a la evolución de este índice hasta la fecha de elaboración del presente informe:



Fuente: INE. Índices de Precios Industriales (IPRI) Base 2021. Subclase 203 "Fabricación de pinturas, barnices y revestimiento similares; tintas de imprenta y masillas. Serie 2008-2026

Coste de medios materiales - Señalización.

La partida correspondiente a los materiales asociados a señalización representa el **1,818 %** de los costes totales del contrato, conforme a lo establecido en la Memoria para la justificación de la estructura de costes y propuesta de fórmula de revisión de precios.

En la Memoria se identifican estos materiales como aquellos vinculados a las tareas de reposición de señales y paneles indicativos verticales, así como al mantenimiento de los elementos de señalización en las carreteras objeto del contrato, indicándose expresamente por la Diputación que la mano de obra necesaria para su instalación o aplicación se encuentra considerada de forma independiente dentro del capítulo correspondiente a personal.

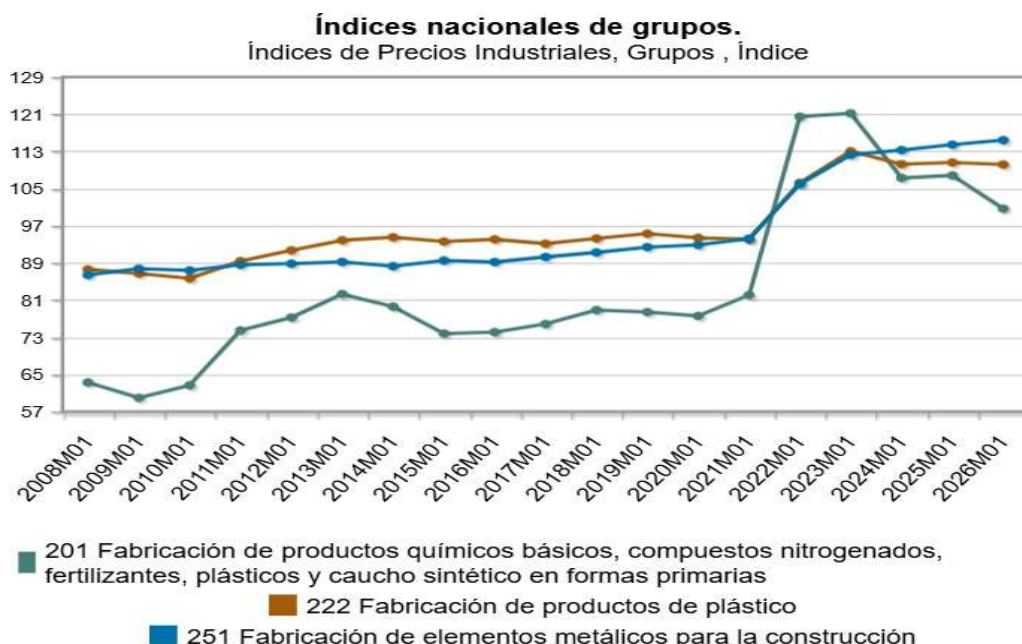
La cuantificación económica de esta partida se encuentra vinculada al suministro de los elementos materiales que integran la señalización vertical y sus componentes estructurales, conforme a los precios unitarios y mediciones incorporados en la documentación técnica del expediente.

Desde el punto de vista de su comportamiento económico, la Diputación ha tomado como referencia la media ponderada de las variaciones observadas en determinados índices publicados por el INE, correspondientes al Índice de Precios Industriales (IPRI), Base 2021, aplicando los siguientes coeficientes de ponderación:

- 70 % INE – IPRI división 251: Fabricación de elementos metálicos para la construcción.
- 20 % INE – IPRI división 201: Fabricación de productos químicos básicos.
- 10 % INE – IPRI división 222: Fabricación de productos de plástico.

Estos índices permiten aproximar la evolución de los precios industriales de los principales insumos que integran los elementos de señalización vertical y sus componentes, reflejando adecuadamente el comportamiento de este componente de coste.

A continuación, se muestra la evolución de los índices de referencia correspondientes a este componente de coste, conforme a las series estadísticas disponibles hasta la fecha de elaboración del presente informe.



Fuente: INE. Índices de Precios Industriales (IPRI), base 2021. Subclase 201 Fabricación de productos químicos básicos, compuestos nitrogenados, fertilizantes, plásticos y caucho sintético en formas primarias. Subclase 222 Fabricación de productos de plástico. Subclase 251 Fabricación de elementos metálicos para la construcción. Serie 2008-2026.

Coste de materiales - Tratamientos Fitosanitarios

La partida correspondiente a los materiales asociados a tratamientos fitosanitarios representa el **3,58 %** de los costes totales del contrato, conforme a lo establecido en la Memoria para la justificación de la estructura de costes y propuesta de fórmula de revisión de precios.

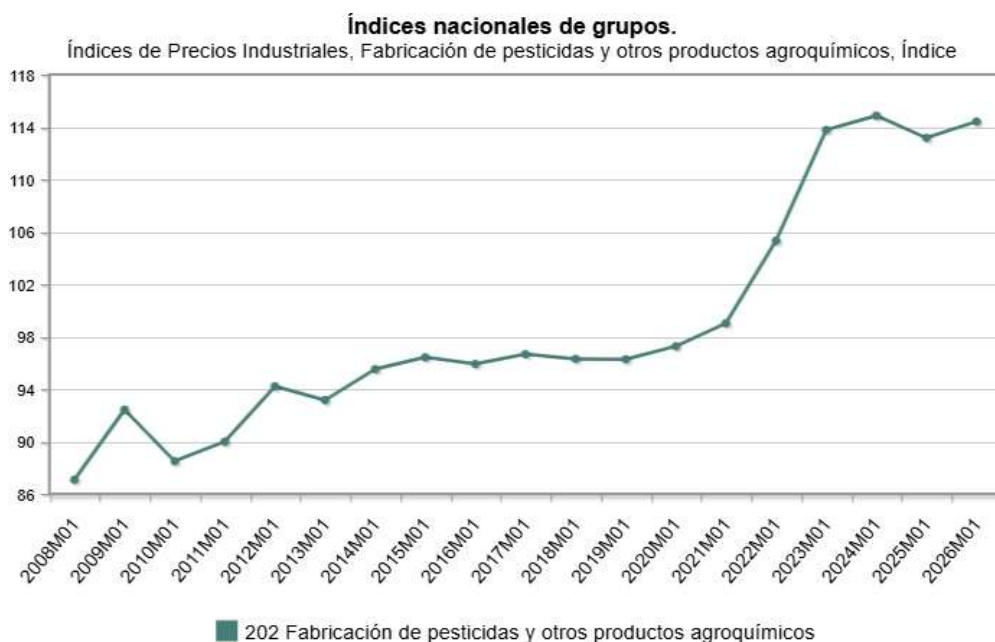
En la Memoria se identifican estos materiales como aquellos vinculados a las tareas de poda, tratamiento de márgenes y actuaciones fitosanitarias necesarias para el mantenimiento de la visibilidad y conservación de la red viaria objeto del contrato, indicándose expresamente por la

Diputación que la mano de obra necesaria para su aplicación se encuentra considerada de forma independiente dentro del capítulo correspondiente a personal.

A efectos de analizar la evolución de estos suministros y determinar si se trata de un coste sujeto a variaciones recurrentes, la entidad ha acudido al Índice de Precios Industriales (IPRI), Base 2021, publicado por el INE, seleccionando la división 202 – Fabricación de pesticidas y otros productos agroquímicos.

Dicho índice recoge la evolución mensual de los precios industriales de los productos agroquímicos fabricados y vendidos en el mercado interior, lo que permite aproximar la variación de los costes asociados a los tratamientos fitosanitarios empleados en la conservación de márgenes y zonas adyacentes a la infraestructura viaria.

A continuación, se muestra la evolución histórica de dicho índice hasta la fecha de elaboración del presente informe:



Fuente: INE. Índice de Precios Industriales (IPRI), base 2021, división 202. Fabricación de pesticidas y otros productos agroquímicos. Serie 2008-2026.

Coste de maquinaria – Vehículos ligeros

La partida correspondiente a vehículos ligeros representa el **5,12 %** de los costes totales del contrato, conforme a lo establecido en la Memoria para la justificación de la estructura de costes y propuesta de fórmula de revisión de precios.

En la Memoria se identifican estos medios como aquellos empleados en el apoyo a los equipos de conservación y en los desplazamientos operativos asociados, entre otras, a actuaciones de señalización horizontal y vertical, mantenimiento de elementos de señalización, tratamiento de cunetas y atención a incidencias. Se indica, asimismo, que la mano de obra asociada a la conducción o manejo de dichos vehículos no se considera de forma específica en esta partida, al encontrarse integrada dentro del capítulo correspondiente a personal.

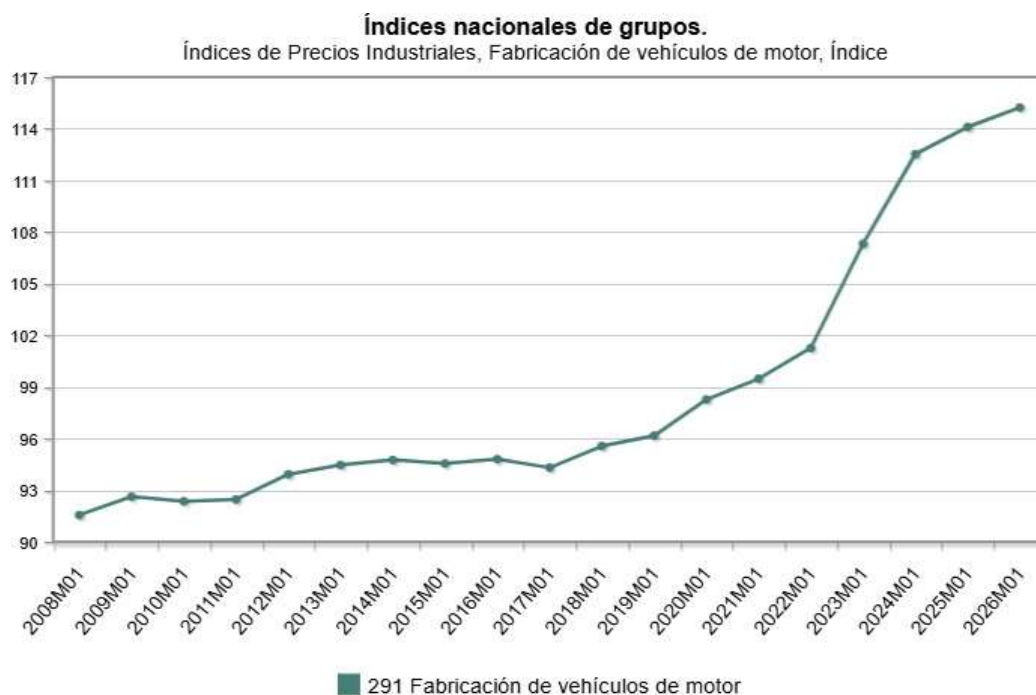
En una versión inicial de la propuesta, la referenciación de este componente se sustentaba en índices que no permitían aproximar de forma suficientemente precisa la evolución de los costes asociados a la flota de vehículos ligeros adscrita al servicio. Como consecuencia de las observaciones formuladas por esta Oficina, la Memoria ha sido revisada, incorporándose una metodología desagregada que distingue los principales componentes de coste que concurren en este tipo de medios.

En particular, para la evaluación de este componente, el órgano de contratación ha adoptado un índice compuesto, que desagrega los costes asociados a la adquisición o reposición del vehículo, al mantenimiento y reparación, y al consumo de combustible y lubricantes. A tal efecto, se emplean como referencias los siguientes índices publicados por el INE:

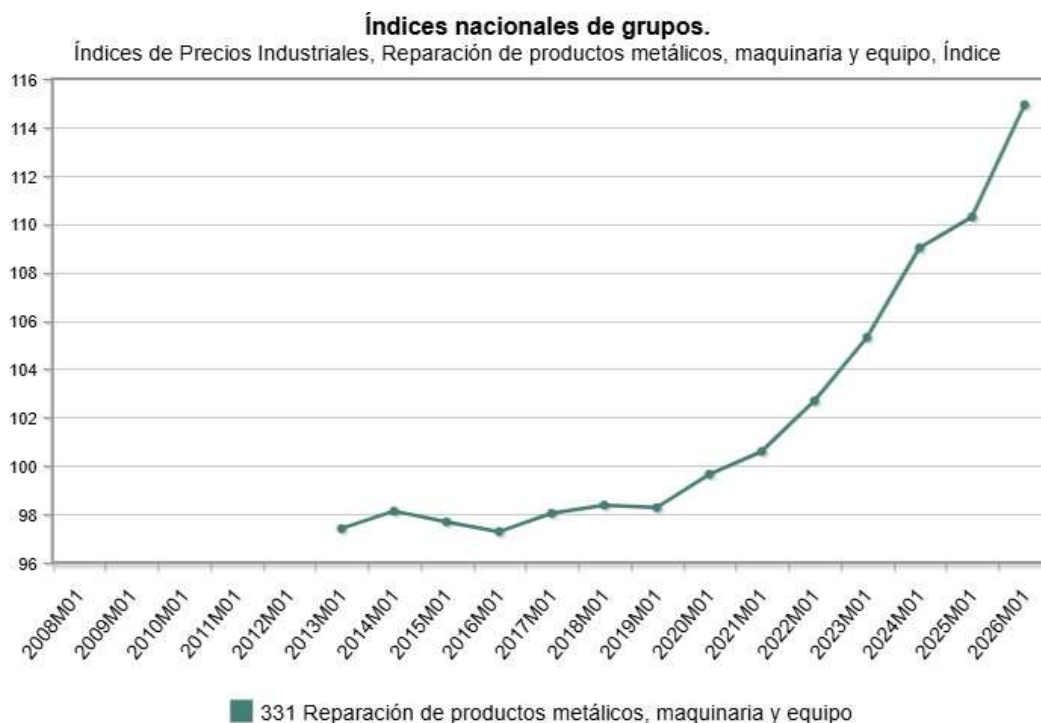
- Índice de Precios Industriales (IPRI), base 2021, división 291 “Fabricación de vehículos”, para reflejar la evolución del coste de adquisición y reposición de los vehículos.
- Índice de Precios Industriales (IPRI), base 2021, división 331 “Reparación y mantenimiento de maquinaria y equipo”, para aproximar los costes de mantenimiento y reparación.
- Índice ECOICOP, base 2025, subclase 07221 “Carburantes y lubricantes para vehículos, gasóleo”, para representar la evolución del componente energético asociado a la explotación de la flota.

Esta desagregación permite aproximar de forma más adecuada la evolución del coste efectivamente soportado por los vehículos ligeros adscritos al servicio, en coherencia con el principio de referenciación a costes establecido en el RD 55/2017.

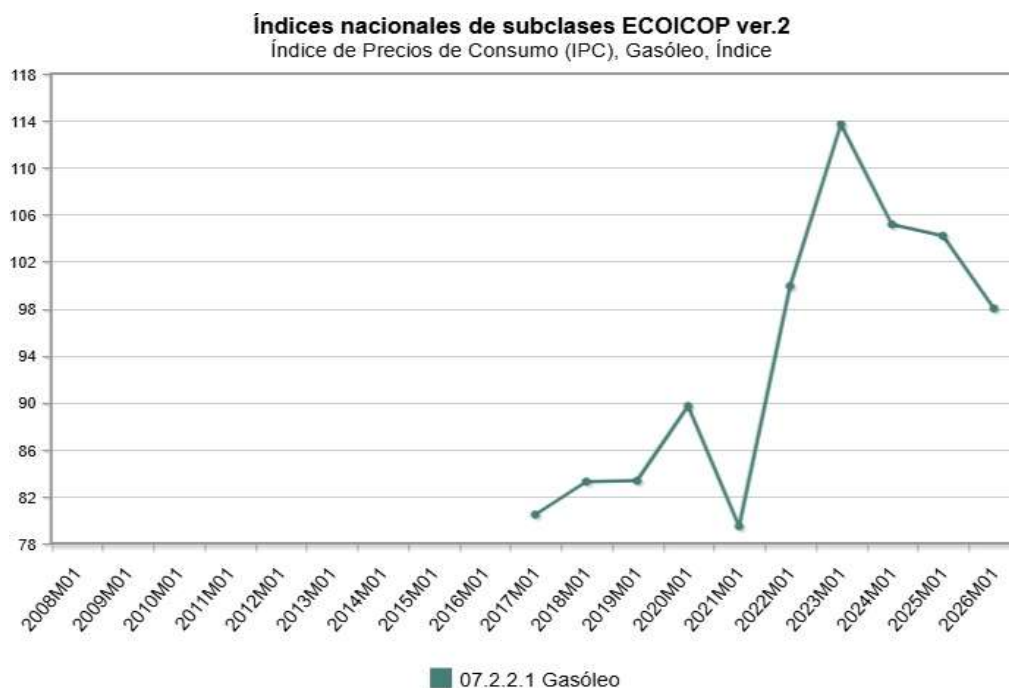
A continuación, se incorporan las gráficas correspondientes a la evolución de los índices de referencia indicados hasta la fecha de elaboración del presente informe:



Fuente: INE. Índices de Precios Industriales (IPRI) Base 2021. Subclase 291 “Fabricación de vehículos de motor”. Serie 2008-2026



Fuente: INE. Índices de Precios Industriales (IPRI) Base 2021. Subclase 331 “Reparación de productos metálicos, maquinaria y equipo”. Serie 2008-2026



Fuente: INE. Índices ECOICOP, base 2025. Subclase 07221 "Carburantes y lubricantes para vehículos, gasóleo". Serie 2008-2026

Coste de maquinaria – Maquinaria especializada

La partida correspondiente a maquinaria especializada representa el **1,609 %** de los costes totales del contrato, conforme a lo establecido en la Memoria para la justificación de la estructura de costes y propuesta de fórmula de revisión de precios.

En la citada Memoria, esta partida se asocia a la utilización de maquinaria pesada y equipos específicos de conservación, empleados en actuaciones tales como marcajes horizontales y verticales, mantenimiento de la señalización en calzadas, tratamiento de cunetas, asistencia a incidencias, reparación de firmes y viabilidad invernal.

En la propuesta inicialmente remitida, se incluían dentro del componente de maquinaria especializada costes de naturaleza salarial correspondientes a operadores y maquinistas. Tras el requerimiento formulado por esta Oficina, dichos costes han sido reclasificados en el componente de personal, adecuando la estructura de costes a lo dispuesto en el RD 55/2017.

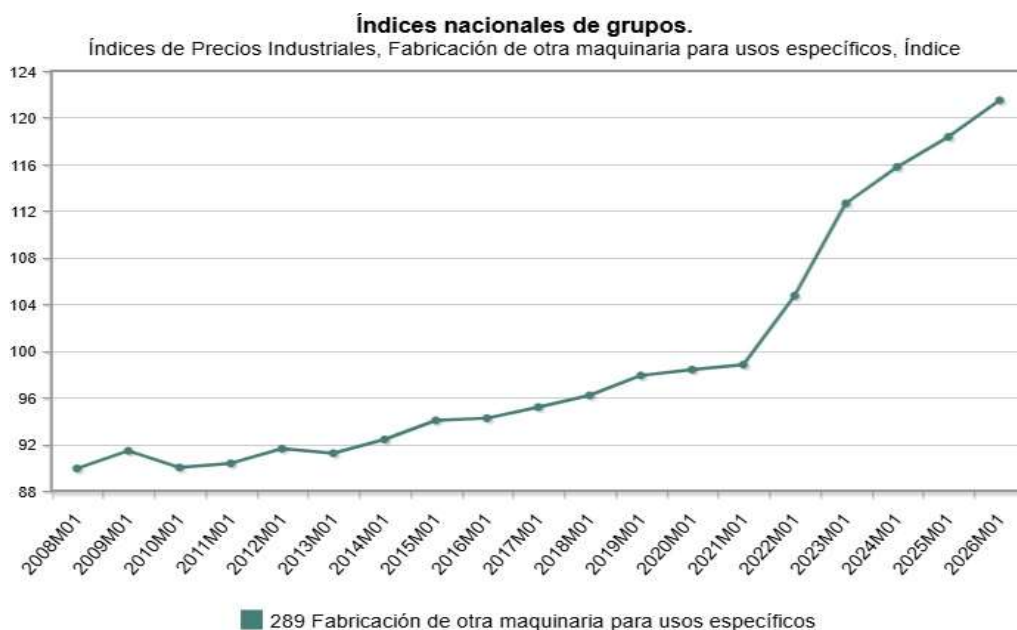
En este sentido, la Memoria actualmente incorporada al expediente señala expresamente que la mano de obra del operador o maquinista se incorpora al coste de personal, quedando excluida del componente de maquinaria especializada, de modo que el índice definido para este componente representa exclusivamente la evolución de los costes propios de dicha maquinaria, sin incorporar componentes de naturaleza salarial.

Por su parte, la trazabilidad económica de este componente ha sido verificada por esta Oficina a partir de la documentación económica aportada, que permite identificar los medios considerados y su adecuada imputación a esta partida, diferenciando de forma expresa los costes de naturaleza salarial de los costes propios de la maquinaria.

Desde el punto de vista de su comportamiento económico, y al objeto de determinar si se trata de un coste sujeto a variaciones recurrentes, la Memoria define para este componente un índice compuesto. En este sentido, y en atención a los requerimientos formulados por esta Oficina durante la elaboración del informe, dicho índice excluye cualquier componente de mano de obra y se diferencia expresamente de la flota de vehículos ligeros, con el fin de evitar duplicidades. En concreto, dicho índice se configura como una media ponderada de los siguientes índices oficiales del INE:

- 45 % del IPRI base 2021, división 289, “Fabricación de otra maquinaria para usos específicos”.
- 20 % del IPRI base 2021, división 331, “Reparación y mantenimiento de maquinaria y equipo”.
- 35 % del ECOICOP base 2025, subclase 07221, “Carburantes y lubricantes para vehículos (gasoil)”.

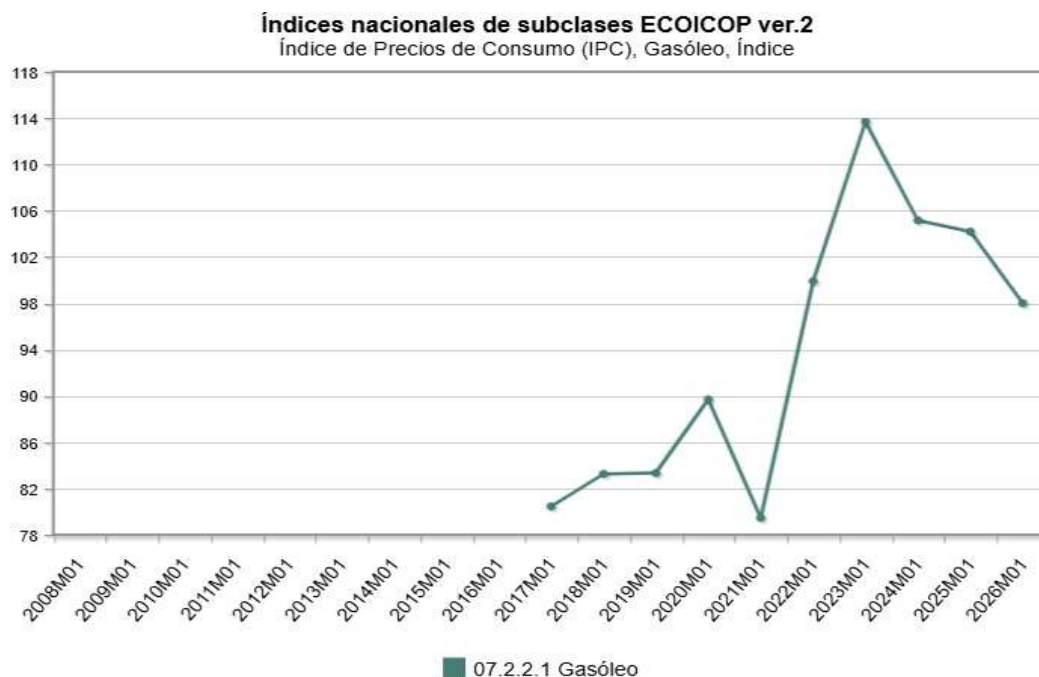
A continuación, se incorporan las gráficas correspondientes a la evolución de los índices de referencia indicados hasta la fecha de elaboración del presente informe:



Fuente: INE. Índices de Precios Industriales (IPRI) Base 2021. Subclase 289 “Fabricación de otra maquinaria para usos específicos”. Serie 2008-2026



Fuente: INE. Índices de Precios Industriales (IPRI) Base 2021. Subclase 331 "Reparación de productos metálicos, maquinaria y equipo". Serie 2008-2026.



Fuente: INE. Índices ECOICOP, base 2025. Subclase 07221 "Carburantes y lubricantes para vehículos, gasóleo". Serie 2008-2026

A la vista de lo expuesto en el presente extremo, se constata que el régimen de revisión propuesto toma como referencia la estructura de costes de la actividad, ponderándose cada componente de coste en función de su peso relativo en el valor íntegro de dicha actividad, en coherencia con el principio de referenciación a costes.

Asimismo, los componentes incluidos como revisables responden a costes indispensables para la realización de la actividad y resultan compatibles con las normas del RD 55/2017, habiéndose limitado la revisión a aquellos que, además, presentan carácter significativo (al menos, el 1 % del valor íntegro de la actividad), quedando excluidos los conceptos no trasladables conforme a la normativa.

En relación con la justificación exigible en la memoria del expediente, se acredita el carácter recurrente de la variación de los distintos componentes de coste considerados, mediante el análisis de series estadísticas oficiales y su representación gráfica.

En cuanto a la referenciación de los componentes incluidos en la fórmula, se constata que cada uno de ellos queda aproximado por un precio individual o índice específico de precios, con el grado de desagregación necesario para reflejar la evolución del componente correspondiente, utilizándose referencias disponibles al público y no modificables unilateralmente por el operador económico.

Sobre esta base, procede continuar con el análisis de la fórmula de revisión de precios aplicable al contrato, que se desarrolla en el epígrafe siguiente.

6º. El análisis de la fórmula de revisión propuesta.

De conformidad con lo establecido en el apartado 3 del artículo 103 de la LCSP, en los supuestos en que proceda, el órgano de contratación podrá establecer el derecho a la revisión periódica y predeterminada de precios, fijando la fórmula que deba aplicarse en atención a la naturaleza del contrato y a la estructura y evolución de los costes de las prestaciones objeto del mismo.

En aplicación de dicho precepto, y conforme al régimen jurídico desarrollado por el RD 55/2017, la Diputación ha incorporado, en la cláusula 69.1 del PCAP, la fórmula destinada a reflejar la evolución de los costes asociados a la concesión de obras.

A lo largo de la elaboración del presente informe, esta Oficina formuló diversas observaciones en relación con la fórmula de revisión de precios y la definición de sus parámetros. En particular, dichas observaciones se referían a la adecuación de los índices de referencia utilizados, al correcto cierre aritmético de la fórmula, a la definición de la base temporal de los índices conforme a lo dispuesto en el artículo 103.4 de la LCSP y a la correcta aplicación de los límites previstos en el RD 55/2017, especialmente en lo relativo al componente de personal. Dichas

observaciones han sido atendidas por la Diputación, incorporándose los ajustes correspondientes en la última versión aportada del PCAP.

En concreto, en dicha versión se indica lo siguiente:

De acuerdo con lo previsto en el artículo 103 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, y en el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015 de desindexación de la economía española, el Pago por Disponibilidad será objeto de revisión periódica y predeterminada, exclusivamente en los términos y con los límites establecidos a continuación.

La revisión del Pago por Disponibilidad (PPD) afectará únicamente a los componentes revisables que integran la estructura de costes del servicio, definidos en la Memoria de Estructura de Costes incorporada al expediente y justificados conforme a criterios de significatividad, recurrencia e independencia del control del concesionario. La evolución anual del PPD se obtendrá mediante la siguiente fórmula polinómica:

$$PPD_t = PPD_{t0} \cdot K_t$$

Siendo:

PPD_t = Pago por Disponibilidad a aplicar en el año t.

PPD_{t0} = Pago por Disponibilidad inicial o de adjudicación.

K_t = Coeficiente de revisión de precios, obtenido conforme a la Memoria de estructura de costes y fórmula polinómica de revisión del Pago por Disponibilidad (PPD).

A este respecto, debe tenerse en cuenta que, conforme a lo establecido en el artículo 103.4 de la LCSP, la fórmula de revisión debe calcular la variación de precios respecto a la fecha de formalización del contrato siempre que dicha formalización se produzca dentro del plazo de tres meses desde la finalización del plazo de presentación de ofertas.

Asimismo, la citada cláusula del PCAP dispone lo siguiente:

$$K_t = a * \left(\frac{A_t}{A_0}\right) + b * \left(\frac{B_t}{B_0}\right) + c * \left(\frac{C_t}{C_0}\right) + d * \left(\frac{D_t}{D_0}\right) + e * \left(\frac{E_t}{E_0}\right) + f * \left(\frac{F_t}{F_0}\right) + g * \left(\frac{G_t}{G_0}\right) + H$$

En la que:

a = Peso de los costes de personal expresado en tanto por uno y con 5 decimales (**0,14942**).

A_t = Valor del indicador de coste salarial por hora efectiva, jornada completa, sección F “construcción” de la CNAE-09, en la fecha de revisión “t”.

A_0 = Valor del indicador de coste salarial por hora efectiva, jornada completa, sección F “construcción” de la CNAE-09, en la fecha de formalización del contrato “ t_0 ”.

b = Peso de los costes de materiales – ligantes bituminosos expresado en tanto por uno y con 5 decimales **(0,01048)**.

B_t = Índice de los costes de materiales – ligantes bituminosos, en la fecha de revisión “t”.

B_0 = Índice de los costes de materiales – ligantes bituminosos, en la fecha de formalización del contrato “ t_0 ”.

c = Peso del coste de materiales con naturaleza asociada a pintura/adhesivos, expresado en tanto por uno y con 5 decimales **(0,03022)**.

C_t = Índice del coste de materiales con naturaleza asociada a pintura/adhesivos, en la fecha de revisión “t”.

C_0 = Índice del coste de materiales con naturaleza asociada a pintura/adhesivos, en la fecha de formalización del contrato “ t_0 ”.

d = Peso del coste de materiales con naturaleza asociada a señalización, expresado en tanto por uno y con 5 decimales **(0,01818)**.

D_t = Índice de los costes materiales con naturaleza asociada a señalización, en la fecha de revisión “t”.

D_0 = Índice de los costes materiales con naturaleza asociada a señalización, en la fecha de formalización del contrato “ t_0 ”.

e = Peso del coste de materiales con naturaleza asociada a tratamientos y herbicidas, expresado en tanto por uno y con 5 decimales **(0,03580)**.

E_t = Índice del coste de materiales con naturaleza asociada a tratamientos y herbicidas, en la fecha de revisión “t”.

E_0 = Índice del coste de materiales con naturaleza asociada a tratamientos y herbicidas, en la fecha de formalización del contrato “ t_0 ”.

f = Peso del coste de vehículos ligeros para transporte expresado en tanto por uno y con 5 decimales **(0,05120)**.

F_t = Índice del coste de vehículos ligeros para transporte, en la fecha de revisión "t".

F_0 = Índice del coste de vehículos ligeros para transporte, en la fecha de formalización del contrato "t₀".

g = Peso del coste de maquinaria especializada expresado en tanto por uno y con 5 decimales (0,01609).

G_t = Índice del coste de maquinaria especializada, en la fecha de revisión "t".

G_0 = Índice del coste de maquinaria especializada, en la fecha de formalización del contrato "t₀".

H = Peso de los costes no revisables expresado en tanto por uno y con 5 decimales (0,68861).

Se verifica que la suma de los coeficientes de ponderación asignados a los diferentes componentes de costes cumple con el requisito de unidad:

$$1 - a - b - c - d - e - f - g - H = 0$$

$$1 - 0,14942 - 0,01048 - 0,03022 - 0,01818 - 0,03580 - 0,05120 - 0,01609 - 0,68861 = 0$$

Con base en lo anterior, la fórmula de revisión empleada para obtener el coeficiente K_t será la siguiente:

$$K_t = 0,14942 * \left(\frac{A_t}{A_0}\right) + 0,01048 * \left(\frac{B_t}{B_0}\right) + 0,03022 * \left(\frac{C_t}{C_0}\right) + 0,01818 * \left(\frac{D_t}{D_0}\right) + 0,03580 * \left(\frac{E_t}{E_0}\right) + 0,05120 * \left(\frac{F_t}{F_0}\right) + 0,01609 * \left(\frac{G_t}{G_0}\right) + 0,68861$$

Bajo estas premisas, los índices e indicadores designados para la revisión de precios en el contrato de concesión son los siguientes:

A_t = INE-Indicador de Coste salarial por hora efectiva, jornada completa, sección F construcción de la CNAE-09 (serie desde 1/2008).

B_t = INE-Índice de precios de materiales generales (base diciembre 2011). Materiales bituminosos.

C_t = INE-Índice de precios de productos industriales (IPRI), división 203 "Fabricación de pinturas, barnices y revestimientos similares; tintas de imprenta y masillas" (base 2021).

D_t = INE - Media ponderada: *70% INE-Índice IPRI división 251 "Fabricación de elementos metálicos para la construcción" (base 2021); *20% INE-Índice IPRI división 201. "Fabricación de

productos químicos básicos” (base 2021); *10% INE-Índice IPRI división 222. “Fabricación de productos de plástico” (base 2021).

E_t = INE-índice de precios de productos industriales (IPRI), división 202. Fabricación de pesticidas y otros productos agroquímicos (base 2021).

F_t = INE - Media ponderada: *35% INE-Índice IPRI división 291, “Fabricación de vehículos” (base 2021); *15% INE-Índice IPRI división 331, “Reparación y mantenimiento de maquinaria y equipo” (base 2021); *50% INE-Índice ECOICOP división 07221 “IPC carburantes y lubricantes para vehículos, subclase gasoil” (base 2025).

G_t = INE - Media ponderada: *45% INE-Índice IPRI división 289 “Otra maquinaria para usos específicos” (base 2021); *20% INE-Índice “IPRI división 331 “Reparación y mantenimiento de maquinaria y equipo” (base 2021); *35% INE-Índice ECOICOP división 07221 “IPC carburantes y lubricantes para vehículos, subclase gasoil” (base 2025).

Asimismo, y tras el requerimiento formulado por esta Oficina, la Diputación ha hecho constar expresamente que la variación efectiva imputable al componente de personal quedará, en todo caso, limitada por el incremento máximo autorizado para las retribuciones del personal al servicio del sector público en el período considerado. Dicho límite operará como restricción máxima del cociente A_t/A_0 , de modo que, si el resultado superara el porcentaje permitido por la normativa presupuestaria vigente, el factor de actualización aplicable al coste de personal quedará limitado a dicho porcentaje máximo, conforme a lo dispuesto en el artículo 5 del RD 55/2017 y a los límites establecidos en las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Por otro lado, y con el fin de reforzar la aplicabilidad de la fórmula en el tiempo, tras el requerimiento formulado por esta Oficina se ha incorporado en el PCAP una previsión específica relativa a la posible actualización de los índices utilizados en la fórmula de revisión. En concreto, el pliego establece que, a lo largo del contrato, podrá existir la necesidad de actualizar dichos índices cuando las denominaciones o bases estadísticas vigentes hayan sido modificadas, sustituidas o resulten inaplicables, tomando como referencia el índice equivalente que refleje la misma categoría o componente de coste, siempre que cumpla los requisitos establecidos en el Real Decreto 55/2017, garantizando así la continuidad metodológica y la representatividad de los componentes revisables.

Asimismo, la cláusula 69 del PCAP establece que los precios unitarios de los proyectos constructivos aprobados por la Administración concedente no serán objeto de revisión, sin perjuicio de lo previsto en los párrafos anteriores de dicha cláusula.

En conclusión, a la vista de la fórmula finalmente incorporada en el PCAP tras los ajustes introducidos a lo largo de la elaboración del presente informe, la fórmula de revisión de precios

propuesta refleja cada componente de coste ponderado en función del peso establecido en la estructura de costes de la actividad, revisándose únicamente los indispensables y significativos, y articulándose mediante índices específicos que cumplen con las condiciones técnicas establecidas en el artículo 7.4 del RD 55/2017, ya verificadas en este análisis.

Finalmente, procede señalar que la correcta aplicación de la fórmula de revisión exige que ésta opere tanto al alza como a la baja, en coherencia con el principio de referenciación a costes previsto en el apartado 4 del artículo 3 del RD 55/2017. En este sentido, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105 de la LCSP, la revisión deberá aplicarse de oficio por el órgano de contratación, resultando necesario extremar el control en los supuestos de revisión a la baja, que en la práctica son los que presentan mayores riesgos de omisión.

7º. La consideración de parámetros que incentiven la eficiencia de la empresa contratista.

El RD 55/2017 prevé la incorporación, en las fórmulas de revisión de precios, de mecanismos orientados a incentivar el comportamiento eficiente de la empresa contratista. La introducción de este tipo de instrumentos se considera conveniente, en la medida en que permite vincular la evolución de los precios a parámetros tales como la productividad, la calidad del servicio o la contención de costes, contribuyendo así a una utilización más eficiente de los recursos públicos.

En concreto, el apartado 8 del artículo 7 del citado Real Decreto establece literalmente lo siguiente:

“Las fórmulas de revisión podrán incluir mecanismos que incentiven el comportamiento eficiente, tales como:

- a) Un componente que module las revisiones en función de la eficiencia, la productividad o la calidad del producto o servicio.*
- b) Un límite a la traslación de la variación de un determinado componente de coste susceptible de revisión, que puede ser concretado como un porcentaje máximo a aplicar sobre la variación de éste.*
- c) Un límite a la variación del valor monetario objeto de revisión periódica. Tal límite podrá definirse bien como un valor monetario o índice en términos absolutos o bien como una tasa de crecimiento máxima.”*

Asimismo, el artículo 9.4 del mismo Real Decreto establece que los pliegos deberán especificar, en su caso, el mecanismo de incentivo contemplado en el artículo 7.

En el contrato analizado, la cláusula 67 del PCAP regula el sistema de determinación y ajuste del pago a percibir por el concesionario, incorporando parámetros cuantitativos y cualitativos vinculados a la calidad del servicio, así como el régimen aplicable al mecanismo de penalizaciones. Por su parte, las cláusulas 72 a 76 desarrollan el sistema de penalidades por defectos en el estado de las carreteras y por incumplimiento de las obligaciones contractuales, incluyendo su graduación y el procedimiento para su imposición.

En particular, el PCAP descompone el Pago por Disponibilidad (PPD) en una Cantidad Fija Anual (CFA), equivalente al 60 % del PPD ofertado, y una Cantidad Variable Anual (CVA), de hasta el 40 % restante. El pago mensual efectivo se obtiene mediante la suma de la doceava parte de la CFA y la doceava parte de la CVA, esta última corregida por el Coeficiente de Penalización Total (PT), calculado a partir de parámetros cuantitativos y cualitativos vinculados al estado de las carreteras y al nivel de servicio. De este modo, aunque la revisión de precios actúa sobre la evolución teórica de los costes revisables, la retribución efectivamente percibida por el concesionario queda modulada en función de su desempeño en la conservación y explotación de la infraestructura.

En relación con este extremo, la Diputación Provincial expone, en su escrito de aclaraciones de fecha 25-02-2026, que el modelo concesional objeto del expediente se articula mediante un sistema de retribución basado en Pagos por Disponibilidad, cuya cuantía efectiva se encuentra directamente vinculada al cumplimiento de indicadores de calidad y niveles de servicio definidos en los pliegos. Dichos indicadores se refieren, entre otros aspectos, al estado de la infraestructura, los niveles de servicio, los tiempos de respuesta, la calidad de la conservación, la vialidad y las condiciones de explotación, de modo que el incumplimiento de los niveles exigidos conlleva la aplicación de penalizaciones que minoran directamente la retribución del concesionario, pudiendo afectar de forma significativa a los ingresos del contrato.

Según precisa la Diputación, en este contexto la revisión de precios actúa exclusivamente sobre la evolución de los costes teóricos del servicio conforme al RD 55/2017, mientras que la retribución efectiva percibida por el concesionario queda condicionada al cumplimiento de los niveles de servicio exigidos, lo que implica la asunción, por parte de este, del riesgo asociado a su eficiencia operativa, organización de medios y productividad.

A la luz de lo expuesto, el diseño del sistema de retribución y penalizaciones previsto en el PCAP permite vincular la retribución efectiva del concesionario al cumplimiento de indicadores objetivos de calidad, eficiencia y productividad, resultando compatible con los mecanismos de incentivo al comportamiento eficiente previstos en el artículo 7.8.a) del RD 55/2017 y conforme con lo exigido en el artículo 9.4 del citado Real Decreto.

III. CONCLUSIONES

Examinada la documentación remitida por la Diputación Provincial de Toledo y tras el análisis efectuado por esta Oficina, teniendo en cuenta los ajustes incorporados a la propuesta como consecuencia de los distintos requerimientos formulados a lo largo de la elaboración del presente informe, se emite **informe favorable condicionado** respecto de la estructura de costes y de la fórmula de revisión de precios presentadas, en relación con el contrato de concesión de obras para la redacción de proyectos, financiación, construcción y explotación de la Red de Carreteras dependiente de la Diputación Provincial de Toledo. Este pronunciamiento queda supeditado al cumplimiento del siguiente requerimiento:

- No se ha podido constatar el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 9.4 del RD 55/2017 en los pliegos contractuales, al no incorporarse de forma expresa en el PCAP el desglose de los componentes de coste ni su ponderación sobre el precio del contrato, resultando necesaria su incorporación expresa en el pliego.

Además del requerimiento anterior, se formulan las siguientes recomendaciones al órgano de contratación:

- Recalcular los flujos de caja utilizando la tasa de descuento vigente, conforme a los últimos datos disponibles publicados por el Banco de España en el Boletín del Mercado de Deuda Pública, en coherencia con lo dispuesto en el artículo 10.2 del RD 55/2017.
- Explicitar en los pliegos la previsión de que la revisión de precios no podrá aplicarse una vez transcurrido el período de recuperación de la inversión, conforme a lo dispuesto en el artículo 9.5 del RD 55/2017.
- Reflejar expresamente en el PCAP que la revisión de precios debe operar tanto al alza como a la baja, en aplicación del principio de referenciación a costes previsto en el artículo 3.4 del RD 55/2017, y que su aplicación deberá realizarse de oficio por el órgano de contratación conforme a lo dispuesto en el artículo 105 de la LCSP.

Por último, se recuerda al órgano de contratación la obligación de comunicar, tanto a la Junta Central de Contratación de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha como al Comité Superior de Precios de Contratos del Estado, a efectos informativos, la estructura de costes que incluya el pliego definitivo de la licitación correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.7 del RD 55/2017.