

Informe EC 2/2025, de 17 de octubre de 2025, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Asunto: Estructura de costes propuesta para el contrato de concesión de servicios de transporte colectivo urbano de Calatayud.

I. ANTECEDENTES

El Ayuntamiento de Calatayud, según consta en el acuerdo adoptado por el Pleno el 7 de agosto de 2025, solicita a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón un informe preceptivo respecto de la estructura de costes y fórmula de revisión de precios aplicable al contrato de concesión de servicios de transporte colectivo urbano de Calatayud, 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.

Junto con la solicitud, presentada por registro electrónico el 25 de septiembre de 2025, el Alcalde acompaña 33 archivos electrónicos que integran toda la documentación remitida que se podría agrupar en las siguientes categorías:

- Certificado del Acuerdo de Pleno.
- Anuncio en el BOPZ.
- Certificación de inexistencia alegaciones.
- Borradores de la memoria justificativa del contrato, del Pliego de Prescripciones Administrativas Particulares y del Pliego de Prescripciones técnicas particulares.
- Expediente completo de aprobación de estructura de costes.

En la documentación remitida por el Ayuntamiento se hace referencia a la existencia de un informe de viabilidad económica del contrato; sin embargo,

dicho documento no se encuentra incorporado en los archivos remitidos a esta Junta. No obstante, de la información contenida en la memoria justificativa, en los pliegos y en el expediente de aprobación de la estructura de costes pueden deducirse los datos y parámetros básicos, por lo que este órgano puede valorar los aspectos económicos esenciales del expediente a los efectos de la elaboración de este informe

A la vista de la documentación aportada, el Pleno de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en sesión celebrada el 27 de octubre de 2025, acuerda informar lo siguiente:

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I. Competencia de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón y legitimación para solicitar informe.

El presente informe preceptivo se emite como consecuencia de la competencia que ostenta la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, 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 Real Decreto 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.»*

Sin perjuicio de la literalidad del precepto y del marco normativo vigente en el momento de la aprobación del Real Decreto 55/2017, la referencia al término «precio» del artículo 9 transcrito debe interpretarse como equivalente al «valor estimado del contrato» a efectos de determinar la procedencia o no del informe de esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa. Hay que tener en cuenta que, en la fecha de aprobación de dicho Real Decreto se encontraba en vigor el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (Real Decreto Legislativo 3/2011), en cuyo contexto el término «precio» era de uso común para referirse al importe del contrato o al presupuesto base de licitación. No obstante, tras la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) , el concepto que refleja de forma más precisa la dimensión económica del contrato es el valor estimado, siendo éste el parámetro utilizado por la normativa actual para determinar obligaciones de control, publicidad y procedimiento. Por ello, a pesar de que de la documentación aportada por el Ayuntamiento de Calatayud se deduce que el precio del contrato no es superior a 5.000.000 euros, esta Junta considera que procede informar la estructura de costes propuesta con carácter preceptivo dado que el valor estimado calculado de conformidad con el artículo 102 de la LCSP asciende a 5.024.947,26 euros.

La petición del informe ha sido formulada por órgano legitimado, el Pleno del Ayuntamiento de Calatayud a través del Alcalde, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 g) del Reglamento de organización y funcionamiento de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto 81/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón.

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

El Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero (en adelante RD 55/2017), desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de Desindexación de la Economía Española (en adelante Ley 2/2015). Tanto la Ley, como su norma de desarrollo, se aprobaron con el objetivo principal de establecer una nueva disciplina no indexadora en el ámbito de la contratación pública. No obstante, ambas normas consideran que resulta indispensable que el precio de algunos contratos se modifique en atención a la evolución del coste de las materias primas y de otros factores, por lo que, en esos casos excepcionales determinados en la norma, si el órgano de contratación considera que la revisión de precios es indispensable para la correcta ejecución del contrato, se permite aprobar un régimen de revisión periódica, siempre que la evolución de los costes lo requiera y que se vincule a la evolución de los índices que estén directamente relacionados con la actividad que se ejecuta.

En el mismo sentido, el artículo 103 de la LCSP establece que, en los supuestos en los que proceda, el órgano de contratación podrá establecer el derecho a revisión periódica y predeterminada de precios y fijará la fórmula de revisión que deba aplicarse, atendiendo a la naturaleza de cada contrato y la estructura y evolución de los costes de las prestaciones.

III. Análisis de la documentación presentada.

La Comunicación 1/2017, de 2 de noviembre, de esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, resume los requisitos que exige el RD 55/2017 para realizar la revisión de precios en estos contratos públicos, así como el alcance del informe que corresponde elaborar a esta Junta Consultiva en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Conforme a dicha comunicación, este informe preceptivo tiene por objeto el análisis y verificación de los siguientes seis extremos:

- «I. La comprobación de la concurrencia de los requisitos exigibles para que proceda la revisión de precios.
II. El análisis del período de recuperación de la inversión.
III. El examen del trámite de consulta de estructura de costes a operadores económicos.
IV. El análisis de la propuesta de estructura de costes asociados directamente a la ejecución del contrato, elaborada por el órgano de contratación.
V. El análisis de la fórmula de revisión propuesta.
VI. La consideración de parámetros que incentiven la eficiencia del contratista.»*

A continuación, se analizan los extremos relacionados.

I) Comprobación de la concurrencia de los requisitos exigibles para que proceda la revisión de precios

El RD 55/2017 recoge en su artículo 8 las reglas para la revisión periódica y predeterminada de precios en los contratos de obras y contratos de suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas.

Para otros contratos distintos de los anteriores, el artículo 9 declara que sólo podrán ser objeto de revisión periódica y predeterminada cuando concurren acumulativamente las siguientes circunstancias:

- a) Que el período de recuperación de la inversión del contrato sea igual o superior a cinco años.
- b) Que así esté previsto en los pliegos, que deberán detallar la fórmula de revisión. A estos efectos, los pliegos deberán especificar, al menos:
 - 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.
 - Los precios individuales o índices de precios específicos asociados a cada componente de coste susceptible de revisión.

- El mecanismo de incentivo de eficiencia, en su caso, contemplado en el artículo 7 del RD 55/2017.

En este caso, se trata de un contrato de concesión de servicios en el que concurren ambos requisitos dado que el periodo de recuperación de la inversión se ha establecido en 15 años y la revisión de precios está prevista en la propuesta de Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que regirán el contrato, con el detalle y la desagregación exigida en la norma, salvo el mecanismo de incentivo de eficiencia.

A los requisitos anteriores hay que añadir el previsto en el artículo 4 de la Ley 2/2015, en el que se indica que el régimen de revisión de precios periódica y predeterminada tiene carácter excepcional y únicamente se puede aprobar cuando la naturaleza recurrente de los cambios en los costes de la actividad así lo requiera. En este punto hay que manifestar que en el expediente dicha circunstancia no se encuentra suficientemente acreditada. La documentación aportada no desarrolla de manera detallada las razones que justificarían la aplicación de un mecanismo de revisión de esta naturaleza, limitándose a una referencia genérica a la posible variación de determinados costes sin un análisis específico de su recurrencia ni de su impacto sobre la estructura económica del contrato.

II) Análisis del período de recuperación de la inversión.

El concepto de periodo de recuperación de la inversión viene definido en el artículo 10 del RD 55/2017 y puede entenderse como aquel en el que previsiblemente el contratista pueda recuperar las inversiones realizadas para la correcta ejecución del contrato permitiéndole, además, obtener un beneficio.

El artículo 10 citado establece una fórmula para el cálculo de dicho periodo de recuperación, basada en las fórmulas tradicionales, mediante la actualización de los flujos de caja esperados, es decir, la actualización de los pagos y cobros

derivados de las inversiones y de la propia ejecución del contrato. La concreción del periodo de recuperación mediante la aplicación de dicha fórmula exige que las inversiones estén totalmente desembolsadas. No se incluyen en el cálculo conceptos tales como amortizaciones, ajustes por deterioro de valor, ni variaciones de provisiones.

La norma también define la tasa de descuento que se ha de aplicar para la actualización, determinando que su valor será el promedio de la cotización en el mercado secundario de la deuda del Estado a diez años de los últimos seis meses incrementado en un diferencial de 200 puntos básicos.

En el caso del contrato de concesión de servicios de transporte colectivo urbano de Calatayud, el cálculo del periodo de recuperación de la inversión integra tres elementos principales:

- a) La inversión inicial necesaria para la puesta en marcha del servicio, que consta de dos autobuses cuyo coste se ha cuantificado en 328.600 euros más el IVA.
- b) Los costes de explotación, que comprenden gastos de personal, energía, mantenimiento y otros costes operativos.
- c) Los ingresos anuales derivados de las tarifas y del precio pagado por el Ayuntamiento.

Estos componentes permiten estimar los flujos netos de caja anuales, a partir de los cuales se determina el tiempo necesario para recuperar la inversión inicial.

Por otra parte, la tasa de descuento a la que se refiere el artículo 10 del RD 55/2017 se ha obtenido a través de la estadística 22.7 del tipo de interés de los bonos y obligaciones del Estado no segregados a diez años, publicada por el Banco de España, tomando en consideración el período comprendido entre los

meses de septiembre de 2024 a febrero de 2025, ambos inclusive, obteniendo una tasa del 5,025%.

Con todos los datos estimados, el Ayuntamiento considera que el período de recuperación de la inversión es de 15 años, una vez calculado conforme a la fórmula matemática recogida en el artículo 10 del RD 55/2017.

De este modo, se concluye que el contrato cumple con el requisito necesario para poder realizar una revisión de precios periódica y predeterminada previsto en el artículo 10.1 del RD 55/2017.

III) Trámite de consulta de estructura de costes a operadores económicos del sector.

El artículo 9.7 del RD 55/2017 dispone que previamente a la elaboración de la propuesta de estructura de costes de la actividad, el órgano de contratación deberá solicitar a cinco operadores económicos del sector de su estructura de costes.

En este caso, el Ayuntamiento de Calatayud expone y justifica haber solicitado a 5 operadores relevantes del sector su estructura de costes para un servicio similar al objeto del presente expediente de licitación. Según consta en la documentación recibida, cursó petición a las siguientes empresas:

- ALSA
- MONBUS
- HERMASA
- IJARA
- AVANZA

En el escrito de petición se recogen los conceptos de costes más significativos con el fin de recibir las estructuras de manera homogénea. Así, los costes se agrupan en:

- Amortización y financiación de inversiones.
- Gastos de personal.
- Costes de explotación de los vehículos.
- Seguros.
- Instalaciones.
- Gastos generales.
- Beneficio industrial.

Una vez transcurrido el plazo de 10 días hábiles desde la notificación, se recibieron respuestas de dos empresas. En el siguiente cuadro se facilita un resumen de las estructuras de costes enviadas por las empresas AVANZA y HERMASA y la estructura de costes prevista en el estudio de viabilidad.

ESTRUCTURA DE COSTES	AVANZA	HERMASA	Promedio operadores	Estudio viabilidad (*)
Amortización y financiación	9,99%	10,00%	10,00%	10,84%
Gastos de personal	62,75%	49,00%	55,88%	51,20%
Costes de explotación (combustible, reparaciones...)	19,46%	20,00%	19,73%	22,38%
Seguros	4,02%	2,00%	3,01%	2,50%
Coste de instalaciones	Inc. GG	7,00%	3,50%	7,42%
Gastos Generales	3,78%	12,00%	7,89%	5,66%
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Por lo tanto, se ha cumplido con el procedimiento para la elaboración de la propuesta de estructura de costes de la actividad utilizando la información suministrada por los operadores que remitieron sus datos. Además, los porcentajes asociados a cada una de las partidas de la estructura de costes propuesta no se desvían de manera significativa en relación con los presentados por dichos operadores.

IV) Análisis de la estructura de costes propuesta por el órgano de contratación

Finalmente, la estructura de costes fue sometida a información pública

mediante su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza el 14 de agosto de 2025, sin que se formularan alegaciones en el plazo estipulado.

La estructura parte del coste estimado anual de la prestación del servicio para el concesionario que consta en la memoria del expediente. Los costes se resumen en las siguientes partidas:

PREVISIÓN DE COSTES	€/año	%
Amortización y financiación	29.008,05	10,25
Gastos de personal	137.217,41	48,48
Costes de explotación (combustible, reparaciones...)	59.945,55	21,18
Seguros	6.700,00	2,37
Coste de instalaciones	19.864,00	7,02
Gastos Generales y Beneficio Industrial	30.328,20	10,71
TOTAL	283.063,21	100,00

Se aprecia que la estructura de costes contenida en el estudio de viabilidad económica (última columna del cuadro anterior) difiere de la que figura en la propuesta definitiva incorporada al expediente, únicamente por no haber incluido en la primera el beneficio industrial correspondiente. Esta diferencia determina una variación en el importe total del coste previsto, pero conforma la coherencia general del análisis económico.

Los epígrafes que destacan por su importancia cuantitativa son los costes de personal (48,48%) y el relativo a los costes de explotación (21,18%), partida que incluye los costes de combustible, lubricantes, neumáticos, reparaciones, etc. Por su parte, la partida de instalaciones (7,02%) incluye el coste de las instalaciones propias o alquiladas para estacionamiento de los vehículos, vestuario, aseos, área de descanso, almacén de repuestos, lavadero, y en general, para los trabajos asociados a la prestación. Por último, los gastos generales representan un 6% sobre el coste directo y se contempla también una partida en concepto de beneficio industrial de otro 6% del coste directo. En conjunto representan el 5,66%.

V) Análisis de la fórmula de revisión propuesta.

Una vez que se ha determinado la estructura de los costes del contrato, procede determinar qué costes serán revisables. En ese sentido, el artículo 4 de la Ley 2/2015 indica que el régimen de revisión periódica de los precios se puede aplicar cuando la naturaleza recurrente de los cambios en los costes de la actividad así lo requiera. Además, el artículo 7 del RD 55/2017 establece los requisitos que han de cumplir los costes objeto de revisión:

- Deben ser costes directos o asociados a la actividad objeto del contrato y, además, indispensables para su ejecución. Se considera que un coste es indispensable cuando la actividad no pueda realizarse de manera correcta y conforme a las obligaciones asumidas por el contratista sin incurrir en dicho coste;
- Deben ser costes significativos, lo que significa que debe representar, al menos, el 1 por 100 de valor íntegro de la actividad;
- No se pueden incluir costes financieros, amortizaciones, los gastos generales o de estructura ni el beneficio industrial;
- Por último, únicamente podrán incluirse las variaciones de costes que no estén sometidas al control del operador económico, entendiéndose que las variaciones de costes están sometidas al control del operador cuando hubiesen podido ser eludidas a través de prácticas tales como el cambio del suministrador.

Con esos condicionantes, el Ayuntamiento de Calatayud propone la revisión anual aplicando sobre el precio de ejecución material del contrato un coeficiente K_t determinado mediante la siguiente fórmula:

$$K_t = [0,4846 \cdot (1 + M_t)] + [0,2820 \cdot (1 + C_t)] + 0,2334$$

Donde:

- **Mt:** variación salarial anual obtenida en aplicación del Convenio Colectivo sector Transporte de Viajeros por Carretera de Zaragoza, teniendo como límite del incremento experimentado por la retribución del personal al servicio del sector público.
- **Ct:** es la variación a nivel estatal del índice de precios al consumo de la subclase «07321, Transporte de pasajeros en autobús y autocar», publicada por Instituto Nacional de Estadística, para el año «t» respecto «t-1».

La fórmula propuesta responde a la estructura de costes con la que se ha calculado el precio del contrato considerando revisables, por una parte, los costes de personal que representan el 48,46% del total de costes y, por otra, los costes de explotación y los costes de instalaciones, en un solo componente, que suponen el 28,20%.

En relación con ésta última partida, está formada por una agrupación heterogénea de diferentes costes como son los de mantenimiento preventivo, correctivo, consumos, seguros, impuestos asociados al uso de los equipos, alquileres, consumos, comunicaciones, seguridad, desinfección, gestión de residuos, entre otros. En este sentido, conforme al artículo 7 del RD 55/2017, la referenciación de la estructura de costes en la fórmula de revisión debe realizarse de manera individualizada para cada componente, de forma que cada índice utilizado esté directamente ligado al coste concreto que representa. La finalidad de este criterio es asegurar que la evolución de cada partida se refleje de manera efectiva en la actualización del precio del contrato. En consecuencia, no deben incluirse componentes que agrupen costes de distinta naturaleza bajo un mismo índice, ya que ello impediría que la revisión de precios reproduzca adecuadamente el comportamiento real de los distintos elementos del coste y comprometería la fiabilidad de la fórmula. En consecuencia, el apartado 2 de dicho artículo debe interpretarse en relación con cada elemento concreto de coste, y no con agrupaciones de naturaleza genérica.

Además, teniendo en cuenta que el artículo 7 introduce la obligación de considerar la intensidad de uso de cada elemento, de modo que únicamente serán revisables aquellos costes que resulten significativos, es decir, aquellos cuyo peso sea igual o superior al 1 % sobre el total, a los efectos de calcular este umbral, los costes deben agruparse de manera homogénea, de forma que cada agrupación represente partidas de naturaleza similar. Esto garantiza que la identificación de costes significativos sea coherente y que la fórmula de revisión refleje únicamente la evolución de los elementos más relevantes del contrato.

Aunque el contrato objeto de análisis corresponde a transporte urbano de viajeros, los contratos de transporte regular de viajeros por carretera presentan una estructura de costes perfectamente comparable. A estos efectos, cabe citar el Real Decreto 75/2018, de 19 de febrero, por el que se establece la relación de componentes básicos de costes y las fórmulas tipo generales de revisión de precios de los contratos de transporte regular de viajeros por carretera. En dicho Real Decreto los componentes básicos de costes identificados para incluir con carácter general en las fórmulas tipo son los siguientes:

- PR: Costes de Personal de Conducción.
- MP: Costes de Mantenimiento de vehículos - mano de obra.
- MR: Costes de Mantenimiento de vehículos - repuestos.
- N: Costes de Neumáticos.
- CE: Costes por Canon de Estación.
- G: Costes de Gasóleo de Automoción

La identificación de estos componentes básicos permite actualizar los precios en función de la evolución de cada elemento, con criterios claros de referenciación y agrupación homogénea de costes.

En este sentido, dado que en la fórmula propuesta para el contrato objeto de este informe se opta por utilizar índices de costes del transporte por carretera,

podría ser aconsejable considerar la aplicación de alguna de las fórmulas tipo establecidas en el RD 75/2018, de manera que la actualización de precios se realice con criterios consistentes y coherentes con los componentes de coste específicos del sector. Recordemos que cuando para un determinado tipo de contrato exista una fórmula tipo de revisión, aprobada por Consejo de Ministros, el órgano de contratación deberá incluir dicha fórmula en los pliegos.

VI) Consideración de parámetros que incentiven la eficiencia de la empresa contratista.

La verificación del cumplimiento del principio de eficiencia y buena gestión empresarial implica que sólo deberían trasladarse a los precios las variaciones de costes que hubiesen sido asumidos por una empresa eficiente y bien gestionada, identificada atendiendo a las mejores prácticas en el sector.

Para ello, el RD 55/2017 dispone, en el apartado octavo del artículo 7, que podrán incluirse componentes en las fórmulas de revisión de precios que incentiven el comportamiento eficiente de los agentes económicos.

Este aspecto no ha sido recogido en la documentación presentada.

III. CONCLUSIONES

1.- El expediente cumple las exigencias formales previstas en el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo de Desindexación de la economía española, con la siguiente salvedad:

- En el expediente se ha de argumentar que la naturaleza recurrente de los cambios en los costes de la actividad requiere la revisión de precios periódica y predeterminada.

- 2.- La fórmula no es la adecuada porque los componentes de la misma no responden a la mayor desagregación posible; de igual manera, los índices elegidos no son los que, con la mayor desagregación posible de entre los disponibles al público, reflejan mejor la evolución del componente de coste susceptible de revisión en cuestión
- 3.- El órgano de contratación no ha previsto componentes en las fórmulas de revisión de precios que incentiven el comportamiento eficiente de los agentes económicos. Si bien su inclusión no es obligatoria, sería más adecuado que se motivara en el expediente esta circunstancia.
- 4.- Se recomienda valorar la aplicación de alguna de las fórmulas tipo establecidas en el RD 75/2018, de manera que la actualización de precios se realice con criterios consistentes y coherentes con los componentes de coste específicos del sector. Además, las fórmulas tipo de los contratos de transporte de viajeros por carretera disponen de un parámetro de eficiencia relacionado con el consumo de combustible.

Informe EC 2/2025, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, adoptado en su sesión de 27 de octubre de 2025.

EL PRESIDENTE

P.S. LA PRESIDENTA SUPLENTE

**(Orden de 17 de agosto de 2023 del
Consejero de Hacienda y Administración Pública)**

María Asunción Sanmartín Mora