

**INFORME 14/2026, DE 28 DE SEPTIEMBRE, DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE LA JUNTA ASESORA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA****OBJETO: ESTRUCTURA DE COSTES Y FÓRMULA DE REVISIÓN DE PRECIOS DEL CONTRATO DE CONCESIÓN DE SERVICIOS DE TRANSPORTE PÚBLICO INTERURBANO REGULAR DE USO GENERAL DE PERSONAS VIAJERAS POR CARRETERA AR-02 AYALA****I.- ANTECEDENTES**

Con fecha 9 de septiembre de 2026, el Servicio de Movilidad y Transportes de la Diputación Foral de Álava solicita informe preceptivo sobre la estructura de costes del contrato de concesión servicios de transporte público interurbano regular de uso general de personas viajeras por carretera AR-02 Ayala. La petición se formula al amparo del artículo 9.7 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, al superar el contrato el umbral de cinco millones de euros y preverse una revisión periódica y predeterminada de precios.

Para ello, se remite diversa documentación del contrato, incluyendo el proyecto técnico del servicio y sus anexos, la memoria explicativa, el cuadro de características, el pliego de cláusulas administrativas particulares, el pliego de prescripciones técnicas y sus anexos, y la propuesta sobre la estructura de costes y fórmula de revisión de precios de dicho contrato.

Se trata de un contrato de concesión de servicios, mediante procedimiento abierto, con tramitación ordinaria y anticipada. El presupuesto base de licitación, IVA excluido, asciende a 33.705.251,49 euros, mientras que el presupuesto máximo se cifra en 28.071.299,30 euros. El valor estimado total del contrato, excluido el IVA, alcanza los 49.373.603,20 euros.

La duración prevista de la concesión es de diez años desde el inicio de la prestación, cuya puesta en marcha se estima para el segundo semestre de 2027. Asimismo, la documentación económica aportada sitúa el período de recuperación de la inversión en diez años, considerando una TIR del 6,00 %, una tasa de descuento del 5,39 % y un VAN positivo de 131.791,21 euros. Estos datos han de examinarse, a los efectos de la revisión de precios, conforme al artículo 10 del Real Decreto 55/2017, sin confundir el período de recuperación con la mera vida útil de los vehículos o con la duración fijada para la concesión.

Los pliegos prevén la revisión periódica y predeterminada del precio. Tratándose de transporte regular de personas viajeras por carretera y existiendo fórmula tipo aprobada por el Consejo de Ministros, resulta aplicable el régimen de los artículos 103 de la LCSP y 9 del Real Decreto 55/2017, así como la fórmula que corresponda del Real Decreto 75/2018, de 19 de febrero.

II.- COMPETENCIA

Mediante el Decreto 154/2022, de segunda modificación del Decreto sobre el régimen de la contratación del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi (publicado en el Boletín Oficial del País Vasco, BOPV, de 28 de diciembre del 2022), se adiciona la disposición adicional duodécima al Decreto 116/2016, sobre el régimen de la contratación del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

En dicha Disposición adicional duodécima se recoge que corresponderá a la Comisión Permanente de la Junta Asesora de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi emitir el informe preceptivo relativo al artículo 9.7 del Real Decreto 55/2017, que desarrolla la Ley 2/2015, de desindexación de la economía española, en el plazo de veinte días, a contar desde el día siguiente al de la recepción de la solicitud de informe por parte de las entidades locales, sus organismos o entidades dependientes. El presente informe se centra en los aspectos relativos a ese artículo.

Por tanto, el informe es preceptivo y valorativo, pero no sustituye la responsabilidad del órgano de contratación sobre la determinación del precio, la suficiencia del estudio económico, la legalidad integral de los pliegos ni, en su caso, la evaluación de sostenibilidad financiera de la concesión. Al utilizarse una fórmula tipo aprobada por el Consejo de Ministros, el examen se centra en la procedencia de la revisión, la correspondencia del contrato con el supuesto tipificado, la justificación del período de recuperación y la correcta incorporación de la fórmula a los pliegos.

III.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

En primer lugar, debe señalarse que la regulación de la revisión de precios en los contratos públicos recogida en la LCSP se adapta a lo dispuesto en la Ley 2/2015 de desindexación de la economía española. En este sentido, la revisión de precios no se hará con índices generales, sino en función de índices específicos, que operarán a través de fórmulas que reflejen los componentes de coste de la prestación contratada.

En virtud del artículo 103 de la LCSP, los precios de los contratos del sector público pueden ser objeto de revisión periódica y predeterminada, en determinadas circunstancias, previa justificación y de conformidad con lo establecido en el RD 55/2017.

En los contratos distintos de aquellos para los que la LCSP admite específicamente la revisión, el artículo 103.2 exige que el período de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años. Dicho período se calculará conforme a lo establecido en el Real Decreto 55/2017. Cuando exista una fórmula tipo aprobada por el Consejo de Ministros, no procede elaborar una fórmula singular ni modificar las ponderaciones establecidas reglamentariamente, sin perjuicio de la necesaria justificación del período de recuperación y de la correcta incorporación de la fórmula a los pliegos.

Dado que el precio del contrato supera los cinco millones de euros, resulta preceptivo el informe previsto en el artículo 9.7 del Real Decreto 55/2017. En el presente caso, la existencia de una fórmula tipo centra el objeto del análisis hacia la adecuación del contrato al supuesto tipificado, la identificación de los costes revisables y no revisables y la suficiencia de la justificación del período de recuperación.

Los artículos 3, 4 y 7 del RD 55/2017 recogen los principios y reglas generales que rigen la revisión periódica y predeterminada de precios y la determinación de las fórmulas aplicables, entre los que se encuentran:

- Los costes incorporados al régimen de revisión han de estar directamente vinculados a la actividad, ser indispensables para su realización y, cuando se construye una fórmula singular, tener carácter significativo.
- Las revisiones podrán ser, en consecuencia, al alza o a la baja en función de la variación de tales costes.
- Cuando se tenga en cuenta el coste de la mano de obra, su variación no podrá ser superior a la del personal al servicio del sector público establecida en los Presupuestos Generales del Estado.
- No se considerarán revisables en ningún caso los costes asociados a las amortizaciones, los costes financieros, los gastos generales o de estructura ni el beneficio industrial.
- Únicamente podrán incluirse en los regímenes de revisión las variaciones de costes que no estén sometidos al control del operador económico. Se entenderá que las variaciones de costes están sometidas al control del operador cuando hubiesen podido ser eludidas a través de prácticas tales como el cambio del suministrador.

- Conforme al principio de «eficiencia y buena gestión empresarial», el régimen de revisión tomará como referencia la estructura de costes que una empresa eficiente y bien gestionada habría tenido que soportar para desarrollar la actividad correspondiente con el nivel mínimo de calidad exigible por la normativa de aplicación o las cláusulas del contrato.
- El cumplimiento de los requisitos de calidad y de las obligaciones esenciales establecidos en las normas, pliegos o contrato constituye condición necesaria para la revisión.

En virtud del artículo 103 apartado 2 de la LCSP, «la revisión periódica y predeterminada de precios solo se podrá llevar a cabo en los contratos de obra, en los contratos de suministros de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas, en los contratos de suministro de energía y en aquellos otros contratos en los que el período de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años. Dicho período se calculará conforme a lo dispuesto en el Real Decreto anteriormente citado».

A este respecto, el artículo 10 del 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 determina la fórmula matemática para calcular el plazo de recuperación de las inversiones:

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

En el que:

- t son los años medidos en números enteros.
- FC_t es el flujo de caja esperado del año t .
- b es la tasa de descuento, cuyo valor será el rendimiento medio en el mercado secundario de la deuda del Estado a diez años en los últimos seis meses, incrementado en un diferencial de 200 puntos básicos.

Para el transporte regular de personas viajeras por carretera, el Real Decreto 75/2018 aprobó ocho fórmulas tipo atendiendo al vehículo utilizado, la longitud del recorrido y el uso o no de estaciones sujetas a canon o tarifa.

En este caso, el servicio AR-02 Ayala se presta con autocares, responde a un recorrido corto y contempla el uso de estación. Por ello le corresponde la fórmula 1 del anexo II. Al existir una fórmula tipo específicamente aprobada, el órgano de contratación debe incorporarla a

los pliegos y no puede sustituirla por una fórmula elaborada a partir de los porcentajes particulares del presupuesto del contrato.

IV. ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DE COSTES Y FÓRMULA DE REVISIÓN DE PRECIOS DEL CONTRATO

IV.1. Análisis de la propuesta de estructura de costes y fórmula de revisión de precios del contrato a licitar

La memoria y el proyecto cifran el coste del primer año en 3.015.787,77 euros. La distribución y su peso relativo calculado sobre dicho total son los siguientes:

Partida	Importe anual	Peso
Vehículo	655.483,49 €	21,74 %
Amortización	427.857,62 €	14,19 %
Financiación	79.828,18 €	2,65 %
Seguros y tributos	147.797,69 €	4,90 %
Rodadura	737.492,23 €	24,45 %
Combustible y lubricantes	504.432,61 €	16,73 %
Neumáticos	89.951,19 €	2,98 %
Reparación y mantenimiento	78.447,76 €	2,60 %
Disolución de urea	10.512,42 €	0,35 %
Peajes	3.261,60 €	0,11 %
Tasa de estación	50.886,65 €	1,69 %
Personal de conducción	930.013,86 €	30,84 %
Costes indirectos	397.247,84 €	13,17 %
Personal de estructura	337.237,62 €	11,18 %
Alquiler de cochera	60.010,22 €	1,99 %
Costes generales y beneficio industrial	295.550,35 €	9,80 %
TOTAL	3.015.787,77 €	100,00 %

La estructura presentada resulta aritméticamente coherente y permite identificar los principales factores económicos de la explotación. Ahora bien, conviene distinguir entre estructura de costes del contrato y estructura de la fórmula de revisión. La primera explica la formación del coste y sirve al análisis económico de la concesión; la segunda viene predeterminada por el Real Decreto 75/2018 y determina qué variaciones se trasladan al precio y con qué ponderación.

Esta distinción es relevante en el presente expediente. El coste del primer año asciende a 3.015.787,77 euros, pero no todas las partidas que lo integran son susceptibles de revisión. La revisión periódica y predeterminada no opera como una actualización general del presupuesto, sino únicamente a través de los componentes e índices incluidos en la fórmula tipo aplicable.

Los porcentajes del presupuesto singular tampoco tienen que coincidir con los coeficientes de la fórmula tipo. En la estructura remitida, el personal de conducción representa el 30,84 % del coste del primer año, el combustible y lubricantes el 16,73 % y la tasa de estación el 1,69 %. La fórmula 1 atribuye, respectivamente, coeficientes de 0,27, 0,24 y 0,04. La diferencia responde a que la fórmula reglamentaria no reproduce la contabilidad concreta de cada concesión, sino una estructura normalizada elaborada para una empresa eficiente y bien gestionada. Por ello, tales diferencias no justifican alterar los coeficientes reglamentarios.

A efectos de revisabilidad deben separarse, por tanto, dos grupos. Son revisables, en los términos y con los límites de la fórmula 1, el personal de conducción (PR), la mano de obra de mantenimiento (MP), los repuestos de mantenimiento (MR), los neumáticos (N), el canon de estación (CE) y el gasóleo de automoción (G). No son revisables las amortizaciones, los costes financieros, los gastos generales o de estructura ni el beneficio industrial, conforme al artículo 103.2 de la LCSP y al artículo 7.3 del Real Decreto 55/2017. Tampoco procede actualizar separadamente seguros y tributos, peajes, urea, alquiler de cochera u otras partidas no incluidas en la fórmula tipo: su incidencia queda absorbida en la fracción no revisable de la fórmula. La expresión «actualización de precios» utilizada en el proyecto debe entenderse exclusivamente como aplicación del coeficiente Kt.

La documentación prevé la amortización lineal de los vehículos durante diez años, con un valor residual del 10 %, y fija una duración concesional de diez años. Para la revisión de precios, sin embargo, el dato decisivo no es el plazo contable de amortización, sino el período de recuperación calculado conforme al artículo 10 del Real Decreto 55/2017. El estudio económico sitúa dicho período en diez años y emplea una tasa de descuento del 5,39 %. En consecuencia, queda acreditado, a los efectos del artículo 103.2 de la LCSP, que el período de recuperación supera el umbral de cinco años que habilita la revisión periódica y predeterminada.

La coincidencia entre el período de recuperación declarado y los diez años de duración de la concesión exige, no obstante, que el expediente conserve el cálculo que permite

verificarla. El período de recuperación es el primer año entero en el que el valor actual acumulado de los flujos de caja alcanza un resultado no negativo, de acuerdo con el artículo 10 del Real Decreto 55/2017. Por ello deben quedar identificados y ser reproducibles los flujos considerados, las inversiones iniciales y de reposición, el valor residual, los ingresos y compensaciones, los costes y la tasa de descuento aplicada. Si cualquiera de estas hipótesis se modifica antes de la licitación, deberá recalcularse el período de recuperación. Esta comprobación es también necesaria porque la revisión de precios no puede practicarse una vez transcurrido dicho período.

Fórmula de revisión de precios

La fórmula aplicable es la fórmula 1 del anexo II del Real Decreto 75/2018, prevista para «ruta con autocar, recorrido corto y uso de estación». Su elección se justifica por las características objetivas del servicio: la flota prevista está integrada por autocares, el servicio se encuadra en la categoría de recorrido corto utilizada por la norma y el proyecto contempla costes por utilización de estación. No se trata, por tanto, de una opción entre varias fórmulas posibles, sino de la fórmula tipo que corresponde al supuesto contractual.

$$K_t = 0,27 \cdot (PR_t/PR_0) + 0,04 \cdot (MP_t/MP_0) + 0,04 \cdot (MR_t/MR_0) + 0,02 \cdot (N_t/N_0) + 0,04 \cdot (CE_t/CE_0) + 0,24 \cdot (1-X) \cdot (G_t/G_0) + 0,35$$

Donde:

Símbolo	Componente	Coeficiente
PR	Personal de conducción	0,27
MP	Mantenimiento: mano de obra	0,04
MR	Mantenimiento: repuestos	0,04
N	Neumáticos	0,02
CE	Canon de estación	0,04
G	Gasóleo de automoción	$0,24 \cdot (1-X)$
—	Componente no revisable	0,35

Con $X = 0$, valor fijado inicialmente por el Real Decreto 75/2018, los componentes sujetos a índices representan el 65 % de la fórmula y el término fijo no revisable el 35 %. Esta distribución reglamentaria no debe compararse como si fuera una reproducción exacta del presupuesto del primer año. Su finalidad es trasladar al precio la evolución de los costes básicos tipificados para esta modalidad de transporte, manteniendo invariable la parte restante y evitando la indexación general del precio.

La variación de PR y MP queda sometida al límite establecido para los costes de mano de obra. El componente de gasóleo incorpora, además, el factor X de eficiencia previsto en los artículos 3 y 4 del Real Decreto 75/2018, que reduce su ponderación cuando normativamente se reconozcan ganancias de eficiencia en el consumo. En cada revisión deberá utilizarse el valor de X que resulte vigente.

La previsión económica que aplica un incremento uniforme del 2 % a los componentes revisables y obtiene un Kt de 1,0130 —esto es, una variación del 1,30 %— tiene únicamente carácter estimativo para proyectar la explotación. No forma parte de la fórmula contractual ni garantiza una revisión anual de ese porcentaje. La revisión efectiva será la que resulte de los índices oficiales correspondientes a cada componente y podrá operar tanto al alza como a la baja.

En cuanto a los índices, el PPT debe ajustarse a la fecha de referencia establecida en el artículo 103.4 de la LCSP y a la fecha efectiva de cada revisión. La mención a los índices publicados a 31 de octubre del año de tramitación no debe operar como una fecha autónoma de referencia si altera la comparación legal entre el índice t y el índice 0. El pliego debe identificar las series oficiales aplicables y prever, cuando el índice definitivo no esté disponible al practicar la revisión, la regularización posterior que corresponda.

La aplicación de Kt debe quedar referida de manera inequívoca a las contraprestaciones económicas sujetas a revisión. Dado que el artículo 103.1 de la LCSP considera precio cualquier retribución o contraprestación económica del contrato, incluida la abonada por los usuarios, el pliego puede proyectar la revisión sobre las magnitudes económicas de la concesión que procedan, pero debe evitar que una misma variación de costes se traslade dos veces a través de mecanismos distintos. Conviene, por ello, precisar la base de aplicación del coeficiente, su fecha de efectos y el sistema de regularización anual.

IV.2. Período de recuperación de la inversión y período de revisabilidad de los precios

La documentación económica aportada sitúa el período de recuperación de la inversión en diez años, coincidente con la duración prevista de la concesión. El cálculo se sustenta en las inversiones y flujos de caja previstos durante la explotación y considera una tasa de descuento del 5,39 %, una TIR del 6,00 % y un VAN positivo de 131.791,21 euros.

La coincidencia entre el período de recuperación y la duración de la concesión no permite, por sí sola, identificar ambos conceptos. Conforme al artículo 10 del Real Decreto 55/2017, lo relevante es el momento en que los flujos de caja actualizados permiten recuperar las inversiones vinculadas al contrato. El cálculo deberá, por tanto, quedar suficientemente documentado en el expediente y actualizarse si, antes de la licitación, se modifican las hipótesis económicas que lo sustentan.

A los efectos del presente informe, la documentación aportada permite apreciar que el período de recuperación supera los cinco años exigidos por el artículo 103.2 de la LCSP, por lo que concurre el requisito temporal necesario para establecer la revisión periódica y predeterminada de precios.

El período de recuperación constituye, asimismo, el límite temporal de la revisión. Esta solo podrá practicarse una vez transcurrido un año desde la formalización del contrato y, al tratarse de una concesión de servicios, no resulta exigible el requisito de haber ejecutado el 20 % de su importe. En consecuencia, el período durante el cual puede aplicarse efectivamente la revisión queda comprendido entre el cumplimiento de aquel requisito temporal y la finalización del período de recuperación.

Finalmente, la fecha de referencia para determinar la variación de los índices será la establecida en el artículo 103.4 de la LCSP, que debe diferenciarse tanto de la fecha de inicio efectivo del servicio como de la fecha en que se practiquen las sucesivas revisiones.

V. CONCLUSIONES

En primer lugar, la revisión periódica y predeterminada de precios resulta procedente, al quedar acreditado que el período de recuperación de la inversión supera los cinco años exigidos por el artículo 103.2 de la LCSP y existir una fórmula tipo aplicable a esta modalidad de transporte.

En segundo lugar, la estructura de costes aportada permite identificar suficientemente los principales componentes económicos de la explotación. No obstante, la revisión no alcanza a todas sus partidas, sino únicamente a los componentes contemplados en la fórmula tipo, quedando excluidos los costes que legalmente no son revisables y sin que proceda la actualización separada de otras partidas no incorporadas a aquella.

Asimismo, resulta adecuada la aplicación de la fórmula 1 del anexo II del Real Decreto 75/2018, correspondiente a la ruta con autocar, recorrido corto y uso de estación AR-02 Ayala. Sus coeficientes tienen carácter reglamentario y no deben sustituirse por los porcentajes resultantes de la estructura particular de costes del contrato. La variación anual del 1,30 % utilizada en el estudio económico constituye únicamente una hipótesis de proyección y no una regla contractual de revisión.

Igualmente, la documentación económica sitúa el período de recuperación de la inversión en diez años. A efectos del presente informe, queda acreditado, en todo caso, que supera el mínimo de cinco años requerido para la revisión. El expediente deberá conservar el cálculo efectuado conforme al artículo 10 del Real Decreto 55/2017 y actualizarlo si se modifican las hipótesis económicas que lo sustentan. La revisión no podrá extenderse más allá del período de recuperación.

Antes de la aprobación definitiva de los pliegos deberán completarse, en su caso, los trámites previstos en el artículo 9.7 del Real Decreto 55/2017 y corregirse las previsiones relativas a la aplicación de la fórmula, en particular la identificación de los índices y sus fechas de referencia, la base económica sobre la que se aplicará el coeficiente de revisión y la eventual sustitución futura de la fórmula. Asimismo, deberá reflejarse que la primera revisión solo podrá efectuarse una vez transcurrido un año desde la formalización, sin que resulte exigible, por tratarse de una concesión de servicios, el requisito del 20 % de ejecución.

Para el contrato de concesión servicios de transporte público interurbano regular de uso general de personas viajeras por carretera AR-02 Ayala, se ha examinado el grado de cumplimiento de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, de la Ley 2/2015, de Desindexación de la Economía Española, y del Real Decreto 55/2017, por el que se desarrolla dicha Ley, en relación con la estructura de costes y el régimen de revisión periódica y predeterminada de precios.

En consecuencia, se emite informe sobre dicho contrato en la consideración de que tendrán en cuenta las cuestiones señaladas en las observaciones del presente informe antes de la aprobación definitiva del expediente.