

Informe preceptivo EC08/2025, de 3 de septiembre de 2025, de la Oficina de Evaluación Financiera de Castilla-La Mancha, sobre la propuesta de estructura de costes y fórmula de revisión de precios en la licitación prevista del contrato de concesión del servicio de transporte colectivo urbano en la ciudad de Guadalajara y barrios anexionados

I. ANTECEDENTES

El Ayuntamiento de Guadalajara, con fecha 3 de junio de 2025, 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, solicitud de informe preceptivo sobre la estructura de costes y fórmula de revisión de precios aplicable al futuro contrato de concesión del servicio público de transporte colectivo urbano de viajeros en la ciudad de Guadalajara y barrios anexionados.

Junto con dicha solicitud, se aportaron los siguientes documentos:

- Oficio de solicitud de informe preceptivo firmado por la persona que ocupa el cargo de tercer teniente de alcalde.

Durante el periodo comprendido entre el 23 de junio y el 29 de julio de 2025, esta Oficina recibió diversas comunicaciones electrónicas en respuesta a los requerimientos de documentación y solicitudes de aclaración previamente formulados.

Los documentos presentados fueron los siguientes:

- Estudio de viabilidad económico-financiero / Memoria del expediente de contratación, que contiene:
 - Propuesta de estructura de costes, fórmula de revisión de precios y justificación de la duración del contrato
 - Anuncio de información pública de la estructura de costes propuesta en el Boletín Oficial de la Provincia de Guadalajara
 - Informe sobre alegaciones presentadas a la estructura de costes y fórmula de revisión de precios del contrato
 - Certificado de aprobación definitiva de la propuesta de estructura de costes y de revisión de precios para el contrato



- Respuestas de los operadores económicos

- Borrador de pliego de prescripciones técnicas (PPT)
- Borrador de pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP)
- Hoja de cálculo en formato Excel del estudio de viabilidad
- Anteproyectos de obra para la construcción de las nuevas instalaciones y para la mejora de las paradas del transporte urbano
- Presupuestos y proyectos desglosados de las inversiones previstas
- Solicitudes de sus estructuras de costes dirigidas a operadores económicos
- Informes aportados en atención a requerimientos de documentación, recibidos los días 30 de junio, 8 y 15 de julio de 2025

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I. 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, establece 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 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 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.”

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.

Asimismo, la petición del informe ha sido formulada por el órgano legitimado, de conformidad con lo dispuesto en los citados artículos 7.8 del Decreto 74/2018 y 9.7 del Real Decreto 55/2017, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española.

II. 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 Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero (en adelante, RD 55/2017). Ambas normas recogen actuaciones dirigidas a implantar una disciplina no indexadora en la contratación pública, configurándose como regla general la no obligatoriedad de la revisión de precios en los contratos del sector público.

No obstante, en aquellos casos en los que el órgano de contratación considere que la revisión de precios resulta indispensable para la correcta ejecución del contrato —como ocurre en el presente expediente, dada la extensa duración prevista— se permite su aplicación, siempre que se vincule exclusivamente a la evolución de los costes directamente relacionados con la



actividad que se ejecuta y revisa, y que la ejecución del contrato pueda calificarse como eficiente.

En el mismo sentido, de conformidad con lo establecido en el artículo 103 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 2014/23/UE y 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, (en adelante, 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, salvo en los contratos no sujetos a regulación armonizada, a los que se refiere el artículo 19.2 de la LCSP, en los que 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; contratos de suministro de energía; y contratos cuyo período de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años, calculado según lo dispuesto en el citado Real Decreto.

De este modo, la posibilidad de establecer la revisión de precios se fundamenta principalmente en el cumplimiento de dos principios recogidos en el RD 55/2017.

En primer lugar, el **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.

En segundo lugar, el **principio de eficiencia y buena gestión empresarial**, según el cual los regímenes de revisión únicamente podrán contemplar las variaciones de costes que no estén sometidas al control del operador económico. 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 tales como los costes unitarios, la productividad o la calidad del bien o servicio prestado. Asimismo, dicha estructura de costes 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, mediante el análisis de la trazabilidad de la información y la consistencia económica del modelo utilizado para su determinación. Dicha estructura de costes servirá como base para establecer, en su caso, el régimen de revisión de precios aplicable.



Por lo tanto, el alcance del informe no se limita al análisis de la estructura de costes en sí, sino que incluye también la verificación de la concurrencia de las condiciones necesarias para que proceda la correspondiente revisión de precios. En cambio, no constituye objeto de este informe la validación de los valores económicos empleados, ya que ello implicaría la formulación de consultas a expertos independientes con conocimientos especializados sobre la actividad objeto del contrato.

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

1. La comprobación de que el contrato, por su objeto, puede contemplar la revisión de precios, conforme a lo previsto en la normativa vigente.
2. La comprobación de la concurrencia de otros requisitos exigibles para que proceda la revisión de precios.
3. El examen del trámite de consulta de su estructura de costes a operadores económicos del sector.
4. El análisis de la estructura de costes propuesta por el órgano de contratación, junto a la evaluación de los índices aplicados.
5. El análisis de la fórmula de revisión de precios propuesta.
6. La consideración de parámetros que incentiven la eficiencia de la empresa contratista.

Seguidamente, se procede a la verificación del cumplimiento de estos seis extremos en relación con el presente expediente.

1. Comprobación de que el contrato, por su objeto, puede contemplar la revisión de precios, conforme a lo previsto en la normativa vigente

Como se ha indicado anteriormente, el artículo 103.2 de la LCSP establece que:

“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 sólo 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”.



Por su parte, el RD 55/2017 también se refiere a un periodo de recuperación de la inversión del contrato igual o superior a cinco años.

El **objeto** del contrato, recogido en los pliegos, es la concesión del servicio de transporte colectivo urbano en la ciudad de Guadalajara y barrios anexionados, conforme a la descripción y características estipuladas en el PPT.

Asimismo, se trata de un contrato mixto de concesión de servicio y de obras, ya que incluye la ejecución de trabajos de construcción vinculados al desarrollo del servicio, tales como edificios funcionales, cocheras para autobuses y marquesinas de paradas de autobús.

El servicio de transporte urbano se compone de una red estructurada que incluye:

- Diez líneas regulares diurnas, que cubren distintas zonas de la ciudad;
- Una línea específica para el casco histórico, operada mediante microbuses eléctricos;
- Cuatro rutas nocturnas, conocidas como líneas Búho;
- Un servicio de refuerzo que complementa las últimas expediciones de RENFE;
- Un sistema de transporte a demanda, disponible para las zonas de Úsanos, el Polígono Industrial del Henares y El Clavín;

Las cifras estimadas correspondientes al servicio diurno, basadas en el ejercicio anterior, son las siguientes:

Líneas	Nº Expediciones /año	Km / anuales	Horas / año
C 1 (circular)	19.950	308.187,60	19.950,00
C 2 (circular)	21.070	372.791,51	26.337,50
línea 3 (Hospital-Las Lomas)	15.165	187.045,11	15.165,00
línea 4 (Hospital-Los Manantiales)	21.422	321.608,49	26.250,50
línea 5 (Manantiales-Los Valles-Manantiales)	19.163	276.675,39	23.426,75
línea 6 (Renfe-Las Cañas)	11.155	113.279,03	8.755,00
línea 7 (Estación Bus-Iriepal-Taracena)	6.960	107.083,20	4.720,00
línea 9 (Renfe-Universidad-Juzgados)	8.895	83.951,01	8.895,00
línea 10 (Hospital-Aguas Vivas)	11.725	148.192,28	11.725,00
línea 11 (Hospital-Constitución)	11.360	79.179,20	5.680,00
línea CH (Casco histórico)	13.755	63.823,20	4.585,00
TOTAL	160.620	2.061.816,01	155.489,75

El servicio nocturno está compuesto por cuatro líneas, con las siguientes estimaciones anuales:

Líneas	Nº Expediciones /año	Km / anuales	Horas / año
Búho A (El Clavín)	348	3.733,69	174,00
Búho B (Taracena-Iriepal)	348	4.829,89	174,00
Búho C (Balconcillo)	348	3.040,13	174,00
Búho D (Aguas Vivas)	348	3.287,56	174,00
TOTAL	1.392	14.891,27	696,00



El servicio de refuerzo, destinado a complementar las últimas expediciones de RENFE, presenta los siguientes datos:

Líneas	Nº Expediciones /año	Km / anuales	Horas / año
Línea R (Renfe-Santo Domingo)	726	4.399,56	363,00

En el estudio de viabilidad, el órgano de contratación indica que “los ingresos del concesionario podrán provenir de:

- *Los obtenidos directamente de los usuarios por el pago de los billetes de acuerdo con las tarifas y modalidades de billetes y bonos establecidas y regulados en la correspondiente Ordenanza Reguladora.*
- *Los obtenidos por la gestión de la publicidad en los autobuses, las pantallas de información y las marquesinas, tal y como se encuentre estipulado en los correspondientes pliegos de prescripciones.*
- *La subvención aportada por el ayuntamiento con carácter anual, calculada por la diferencia entre el coste estimado del servicio y los ingresos recaudados directamente de los usuarios por billeteaje, sin IVA, más la publicidad y los incentivos por gestión”.*

Por tanto, dado que el contrato en cuestión no es una obra, ni un contrato de suministros de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas, ni un contrato de suministro de energía, habrá que comprobar si este contrato de concesión de servicios requiere un periodo de recuperación de la inversión igual o superior a cinco años; cuestión que se analiza a continuación.

El concepto de “**período de recuperación de la inversión**” se regula en el artículo 10 del RD 55/2017. Se refiere al 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, según lo previsto en el artículo 103.2 de la LCSP y el RD 55/2017.



Para su cálculo, deberá aplicarse la siguiente 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, “FC_t” 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 flujo de caja de 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.

El flujo de caja de 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.

Se incluirán, como cobros procedentes de las actividades de inversión, el valor residual de los anteriores activos. El valor residual se entenderá como el importe que se podría recuperar al término del contrato, o bien de la vida útil del activo, en caso de que ésta finalice con anterioridad.

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 para una correcta ejecución de las obligaciones previstas en el contrato. Si “n” es igual o superior a cinco



se cumplirá con lo establecido en el artículo 9.2.a) y el régimen de revisión procederá, siempre y cuando, se cumplan los restantes requisitos establecidos en el RD 55/2017.

En consecuencia, deberá determinarse con precisión el importe de la inversión y, posteriormente, calcular el período de recuperación de la inversión conforme a la fórmula recogida en el artículo 10.2 del RD 55/2017.

El estudio de viabilidad realizado determina la necesidad de acometer una **inversión global** estimada en **23.462.376,40 €**, con el objetivo de garantizar la correcta ejecución y sostenibilidad del proyecto.

De este importe, 17.490.000 € se destinarán a la adquisición, renovación y modernización de la flota de vehículos durante la vigencia del contrato, estableciéndose un periodo de amortización de 15 años para los vehículos y de 7 años para las baterías de nueva incorporación, en caso de ser necesarias. El detalle de dichas inversiones es el siguiente:

Concepto	Año de adquisición	Unidades	Precio	Inversión
Autobuses GNC	2025	14	280.000 €	3.920.000 €
Autobuses GNC	2030	2	280.000 €	560.000 €
Autobuses GNC	2034	1	280.000 €	280.000 €
Autobuses eléctricos	2026	5	560.000 €	2.800.000 €
Autobuses eléctricos	2027	5	560.000 €	2.800.000 €
Autobuses eléctricos	2028	5	560.000 €	2.800.000 €
Autobuses eléctricos	2029	2	560.000 €	1.120.000 €
Furgonetas eléctricas	2028	1	70.000 €	70.000 €
Turismos eléctricos	2028	2	30.000 €	60.000 €
Microbús eléctrico	2026	2	280.000 €	560.000 €
Microbús eléctrico	2028	1	280.000 €	280.000 €
Batería bus eléctrico	2033	5	200.000 €	1.000.000 €
Baterías microbús	2034	2	120.000 €	240.000 €
Baterías bus eléctrico	2035	5	200.000 €	1.000.000 €
INVERSIÓN TOTAL EN LA FLOTA DE VEHÍCULOS				17.490.000 €

Por otro lado, el órgano de contratación ha dispuesto que los 5.972.376,40 € restantes se asignen a inversiones imprescindibles para garantizar la adecuada implantación y operatividad del servicio, según el siguiente desglose:

1. *Construcción de una nueva cochera en el término municipal de Guadalajara:* 1.418.360,42 €
2. *Implantación de un tren de lavado para vehículos:* 56.865,90 €



3. *Instalación de puntos de recarga eléctrica para la flota: 1.357.636,64 €*
4. *Renovación tecnológica del Sistema de Ayuda a la Explotación (SAE): 1.288.168,86 €*
5. *Renovación de máquinas de recarga: 21.000,00 €*
6. *Implantación de nuevas marquesinas: 1.830.344,58 €*

Junto al escrito de aclaraciones, el Ayuntamiento aportó memorias técnicas que permiten verificar la trazabilidad de las cuantías recogidas, al incluir los presupuestos correspondientes a cada una de las inversiones.

Respecto al cálculo del período de recuperación de la inversión, el órgano de contratación aporta estimaciones de la TIR (tasa interna de rentabilidad) y del VAN (valor actual neto), obteniéndose un resultado positivo del VAN en el décimo año. De acuerdo con este cálculo, se entiende que la recuperación de la inversión se produciría en dicho ejercicio. En consecuencia, el resultado determina un período de recuperación de diez años, conforme a lo dispuesto en el artículo 10.1 del RD 55/2017 y en el apartado 6 del artículo 29 de la LCSP, habilitando así la revisión periódica y predeterminada del contrato al superar el umbral de cinco años de ejecución.

No obstante, cabe señalar que en el cálculo realizado por el Ayuntamiento se recoge una tasa de descuento del 5,145 %, determinada a partir del promedio de la rentabilidad de las Obligaciones del Estado a diez años, publicado por el Banco de España en el Boletín del Mercado de Deuda Pública, correspondiente al período noviembre 2023–abril 2024. A dicho promedio se ha añadido un diferencial de 200 puntos básicos, en aplicación del artículo 10.2.a) del RD 55/2017. En el momento de elaboración del presente informe, esta Oficina ha tomado como referencia los datos actualizados del Banco de España correspondientes al período marzo–agosto de 2025, obteniéndose una tasa de descuento del 5,24 %.

Asimismo, en la documentación presentada no se ha contemplado el valor residual de los activos, entendido como el importe que podría recuperarse al término del contrato o de la vida útil del elemento patrimonial, ya sea mediante su venta en el mercado o por otros medios. Este importe debería incluirse como cobro procedente de las actividades de inversión, aunque no se prevea su efectiva enajenación en el momento de realizar las proyecciones, conforme al artículo 10.2.b) del RD 55/2017. Tras requerimiento de aclaración al Ayuntamiento, se ha aportado informe justificativo en el que se señala lo siguiente:

“Como aclaración, indicar que las inversiones que se produzcan dentro del contrato de concesión, por parte del concesionario, no tendrán un valor residual como tal a la finalización del mismo (a los diez años), pues estarán en periodo de amortización y dentro de su vida útil.



Cuando se indica que, para estimular los términos de eficacia y eficiencia económica del concesionario, se tendrán unos incentivos de gestión consistentes en la venta del material móvil, se hace referencia al parque móvil actual que ya ha cumplido su vida útil (el concesionario que asuma el nuevo contrato no tiene amortizaciones pendientes de la concesión anterior), por lo que se trata en este caso de un valor residual.

Cuando se indica que este valor residual es nulo, es porque así se considera desde el Ayuntamiento de Guadalajara, para los vehículos que han llegado al final de su vida útil, dado que los mismos están fuera de explotación, totalmente amortizados, no son aptos para volver a realizar servicio y el valor de mercado es nulo, por lo que se deben llevar al desguace.

No obstante, si el concesionario es capaz, dentro de su gestión, de obtener un ingreso por la venta del material móvil anterior, obtendrá un incentivo por su gestión que revertirá en un porcentaje para el Ayuntamiento de Guadalajara, que será tenido en cuenta en la liquidación del periodo anual correspondiente. Pero inicialmente se considera un valor residual nulo."

Asimismo, el Ayuntamiento ha adjuntado un certificado de la Junta de Gobierno Local de fecha 28 de marzo de 2019, que constituye un ejemplo de la tramitación de un vehículo perteneciente a la concesión anterior, una vez finalizada su vida útil. En dicho documento se autoriza su traslado al desguace, indicando expresamente el valor nulo del mismo.

Por otro lado, es importante señalar que tanto en el punto 11 del estudio de viabilidad como en la hoja de cálculo remitida por el Ayuntamiento, se observa que el cálculo de los flujos de caja se ha realizado aplicando una actualización de determinados valores monetarios. Esta práctica contradice lo dispuesto en el artículo 10.2 del RD 55/2017, que establece que la estimación de los flujos de caja esperados (FC_t) debe efectuarse sin considerar ninguna actualización de los valores monetarios que los componen.

En consecuencia de lo expuesto en este extremo, y dando por válida la cifra de inversión propuesta, el órgano de contratación deberá recalcular el cuadro definitivo de flujos de caja conforme a la tasa de descuento vigente, efectuar la estimación de los flujos de caja esperados (FC_t) sin aplicar ninguna actualización de los valores monetarios que los componen, y mantener debidamente documentada la justificación del valor residual nulo de los activos, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 10 del RD 55/2017.

Por otro lado, si bien el PCAP remitido no contempla la posibilidad de prórroga del contrato de servicios, en el estudio de viabilidad se indica lo siguiente: "Plazo del contrato: el plazo del contrato es de 10 años, contemplando a su finalización una posible prórroga de 2 años."

A fin de garantizar la coherencia documental, así como la transparencia y la seguridad jurídica en el procedimiento de contratación, el órgano de contratación deberá aclarar esta discrepancia



entre ambos documentos, con el objetivo de evitar confusiones respecto a las condiciones contractuales aplicables. En cualquier caso, según lo establecido en el artículo 9.5 del RD 55/2017, no será posible la revisión de precios una vez transcurrido el período de recuperación de la inversión del contrato.

2. Comprobación de la concurrencia de otros requisitos exigibles para que proceda la revisión de precios

Una vez determinado que el contrato, por razón de su objeto, se encuadra en uno de los supuestos previstos en el artículo 103 de la LCSP que habilitan la revisión de precios, procede verificar el cumplimiento de los requisitos adicionales establecidos en la normativa vigente, cuya observancia resulta igualmente imprescindible 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 trasposición 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 periodo 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, con excepción del Punto 2, que ya ha sido examinado en el análisis del extremo anterior.

Punto 1. En la cláusula 11 del borrador del PCAP se indica:

“Procederá la revisión periódica y predeterminada, transcurrido un año desde la formalización del contrato y ejecutado al menos el 20 por ciento de su importe, si bien en los contratos de gestión de servicios públicos, la condición relativa al porcentaje de ejecución del contrato no será exigible.”



Tras el análisis del contenido del borrador del pliego, se ha verificado que lo recogido en dicha cláusula se ajusta a lo dispuesto en el artículo 103.5 de la LCSP, en cuanto a que la revisión de precios procede una vez transcurrido un año desde la formalización del contrato. Además, tratándose de un contrato de concesión de servicios, resulta aplicable la excepción relativa al porcentaje de ejecución prevista en la citada norma.

Cabe señalar que, aunque el texto del borrador del pliego hace referencia a los “contratos de gestión de servicios públicos”, dicha figura contractual fue suprimida por la LCSP. En virtud de su Disposición Adicional Trigésima Cuarta, estas referencias deben entenderse realizadas a los contratos de concesión de servicios, siempre que se ajusten a lo regulado para esta modalidad. Por tanto, tratándose en este caso de un contrato de concesión de servicios, el contenido sustantivo de la cláusula se considera conforme con la normativa vigente.

Asimismo, en la citada cláusula del borrador del pliego se establece que:

“La fórmula se establece de modo que incrementos y disminuciones en los costes susceptibles de revisión den lugar a revisiones al alza y a la baja respectivamente.”

Esta previsión se ajusta a lo dispuesto en el RD 55/2017, que exige que las fórmulas de revisión reflejen la evolución de los costes reales de producción vinculados al contrato, permitiendo ajustes tanto al alza como a la baja. Conforme al artículo 105 de la LCSP, la revisión de precios debe aplicarse de oficio por el órgano de contratación. No obstante, en la práctica puede existir un riesgo de omisión en los supuestos de revisión a la baja, especialmente si no hay reclamación por parte del adjudicatario. Se recomienda, por tanto, extremar el control en la aplicación de la fórmula, asegurando su ejecución en ambos sentidos conforme a lo previsto en el pliego y en la normativa vigente.

Punto 3. En el borrador del PCAP remitido por el Ayuntamiento se ha podido comprobar que figura la correspondiente fórmula de revisión de precios que se prevé utilizar; dando cumplimiento, por tanto, a la exigencia derivada de los artículos 103.4 de la LCSP, y 9.2.b) del RD 55/2017, que se refieren a la obligación de detallar en los pliegos la correspondiente fórmula de revisión.

Punto 4. Como se ha expuesto, el artículo 9.4 del RD 55/2017 preceptúa, para el supuesto que no se utilice una fórmula tipo aprobada por el Consejo de Ministros, como sucede en el presente caso, lo siguiente:

“Para que pueda producirse la revisión periódica y predeterminada, los pliegos deberán especificar, al menos:



- 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 ha verificado su cumplimiento, ya que la corporación municipal ha incluido en la cláusula 11 del PCAP un desglose detallado de los componentes de coste vinculados a la actividad objeto del contrato, así como la ponderación de cada componente en relación con el precio total.

Asimismo, respecto a la letra b), se han identificado, en la citada cláusula 11 del PCAP, los precios individuales o índices de precios específicos asociados a cada componente de coste, vinculados a fuentes oficiales, lo que permite acreditar el cumplimiento del requisito previsto en dicha letra.

En cuanto a la letra c), esta Oficina ha verificado si los pliegos contemplan lo exigido en relación con el mecanismo de incentivo de eficiencia previsto en el artículo 7 del RD 55/2017. Si bien el órgano de contratación ha optado por no incorporar expresamente dicho mecanismo en la fórmula de revisión de precios, esta decisión se ampara en la interpretación del apartado 8 del citado artículo, que establece su inclusión como facultativa. Este aspecto se desarrolla con mayor detalle en un punto posterior de este informe, donde se analiza la conveniencia técnica de incorporar este tipo de mecanismos en futuras licitaciones.

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

En el caso del contrato que se está analizando, la cláusula 11 del borrador del PCAP recoge expresamente que:

“La revisión de precios no podrá efectuarse una vez transcurrido el periodo de recuperación de la inversión, de conformidad con el artículo 9.5 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.”

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 del Ayuntamiento y es objeto de desarrollo en el análisis del extremo 3 del apartado II 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 municipal y es objeto de desarrollo en el análisis del extremo 4 del apartado II 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 punto, esta Oficina ha verificado que se ha dado cumplimiento al requisito de publicidad de la estructura de costes, cuyo objetivo es garantizar la participación ciudadana mediante la posibilidad de formular alegaciones, sugerencias o reclamaciones.

A tal efecto, se ha constatado que la estructura de costes fue publicada en el *Boletín Oficial de la Provincia de Guadalajara*, número 47, de fecha 10 de marzo de 2025. Dicha publicación incluía una referencia expresa al derecho de las personas interesadas a consultar la documentación y a presentar, en su caso, las reclamaciones y/o sugerencias que estimaran oportunas, dentro del plazo de veinte días hábiles contados a partir del día siguiente al de la publicación.

Finalizado dicho trámite, el Ayuntamiento de Guadalajara ha aportado un certificado expedido por la Secretaría, con el visto bueno de la Alcaldía, en el que se hace constar que la Junta de Gobierno Local acordó la desestimación de las siete alegaciones presentadas por *Transportes Urbanos de Guadalajara, S.L.*, así como la aprobación definitiva de la estructura de costes y de la fórmula de revisión de precios.

En relación con este aspecto y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.7 del RD 55/2017, en caso de que se presenten alegaciones durante el trámite de información pública, corresponde al órgano de contratación valorar motivadamente su aceptación o rechazo, haciendo constar dicha valoración en la memoria. El Ayuntamiento de Guadalajara ha dado cumplimiento a esta exigencia, incorporando en la memoria justificativa las respuestas individualizadas a las alegaciones recibidas junto a la motivación que fundamenta dichas decisiones.

Por su parte, esta Oficina no tiene atribuida competencia para revisar ni pronunciarse sobre las alegaciones presentadas ni sobre las contestaciones formuladas por el órgano



de contratación. No obstante, y dentro del ámbito técnico que le es propio, ha realizado un análisis de las alegaciones recibidas, teniendo en cuenta aquellas que inciden de manera relevante en la coherencia, consistencia o adecuación de la estructura de costes. Este examen ha contribuido a fundamentar el contenido del presente informe, sin que ello implique una valoración jurídica ni un pronunciamiento específico sobre cada alegación.

- 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.*

Así pues, 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, tal y como se indica en la cláusula 9 del borrador del PCAP, se justifica un valor estimado del contrato de **93.332.201,38 euros**, calculado conforme a las previsiones recogidas en el Estudio de Viabilidad, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 101.1.b) de la LCSP para las concesiones de servicios.

3. Examen del trámite de consulta de su estructura de costes a operadores económicos del sector

El trámite de consulta sobre la estructura de costes a operadores económicos del sector constituye un requisito previo para la elaboración de la propuesta presentada. El apartado séptimo del artículo 9 del RD 55/2017 establece que el órgano de contratación deberá elaborar una propuesta de estructura de costes de la actividad, previa solicitud a cinco operadores económicos del sector de la remisión de sus respectivas estructuras de costes. Siempre que sea posible, dicha propuesta deberá construirse utilizando la información obtenida de las respuestas recibidas.

Según la documentación aportada por el Ayuntamiento, se solicitó la remisión de su estructura de costes a siete operadores y empresas reconocidas, que cuentan con larga trayectoria a nivel regional y nacional en la gestión del transporte público. Los operadores económicos consultados fueron los siguientes:



- INTERURBANA DE AUTOBUSES
- GRUPO AISA, S.A.
- GRUPO ARRIVA, S.A.
- EMPRESA MARTÍN, S.A. (GRUPO RUIZ)
- AVANZA SPAIN (GRUPO AVANZA MOVILIDAD INTEGRAL)
- ALCALA BUS, S.L. (GRUPO MONBUS)
- TRANSPORTES URBANOS DE GUADALAJARA, S.L. (ALSA)

De los siete operadores consultados, cinco remitieron su respuesta en tiempo y forma.

En aplicación del RD 55/2017, la realización de un mínimo de cinco consultas al mercado constituye un umbral metodológico orientado a garantizar la representatividad de los datos empleados en la estimación de costes. No obstante, la ampliación de dicho número mediante solicitudes adicionales —como ocurre en este caso— se configura como una buena práctica, cuyo propósito es mejorar la precisión del análisis económico sectorial e incrementar la fiabilidad de los resultados obtenidos.

Asimismo, según lo previsto en la instrucción quinta, letra d), de las instrucciones específicas dictadas por la Secretaría General de la Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital, esta Oficina considera que habría sido más adecuado que el órgano de contratación, al realizar las consultas, hubiera diseñado previamente un modelo o formulario de respuesta. En él se habrían especificado el objeto del contrato, las características del futuro servicio y la clasificación concreta de los componentes de coste sobre los que se deseaba obtener información —incluyendo, en su caso, los gastos generales y el beneficio industrial—. Esta contextualización habría favorecido una mayor precisión en los cálculos, en aras de garantizar la comparabilidad entre estructuras homogéneas, considerando que la distribución y ponderación de los costes de explotación varían significativamente según las características de cada contrato.

En relación con lo anterior, la mayoría de los operadores económicos consultados indicaron que, ante la ausencia de información precisa sobre las condiciones del contrato, sus estimaciones se basaron en experiencias previas obtenidas en entornos urbanos de características similares. Estas consultas se fundamentan en el preámbulo del RD 55/2017, que establece su utilidad para justificar el cumplimiento del principio de eficiencia y buena gestión empresarial. Dicho principio tiene como objetivo evitar la remuneración de costes innecesarios o la incentivación de prácticas ineficientes, que podrían generar presiones inflacionistas injustificadas y trasladar cargas económicas a la Administración o a los usuarios de los servicios públicos, quienes no deberían asumirlas conforme a las normas de buena práctica económica. Por ello, únicamente pueden repercutirse en precios aquellas variaciones de costes que hubiesen sido soportadas por una empresa eficiente y bien gestionada.



Esta limitación de información puede haber dado lugar a diferencias metodológicas entre las propuestas recibidas, al incluirse o excluirse determinadas partidas según el enfoque adoptado por cada operador. No obstante, se ha observado cierta homogeneidad en la nomenclatura empleada para describir dichas partidas, previsiblemente como resultado de la decisión del órgano de contratación de agrupar algunas de ellas para simplificar el modelo. Esta simplificación facilita la comparación entre propuestas, aunque podría limitar la precisión en la representación de determinados costes, lo que podría influir en la interpretación de los resultados.

A continuación, se presentan las estructuras de costes estimadas por cada operador económico, así como la media resultante.

Estructuras de costes de los distintos operadores económicos						
Concepto	Operador 1	Operador 2	Operador 3	Operador 4	Operador 5	Media operadores
Coste de personal	61,70%	69,65%	67,60%	52,93%	54,97%	61,37%
Carburantes y lubricantes	8,70%	11,79%	8,80%	14,36%	11,86%	11,10%
Mantenimiento y reparaciones	8,10%	4,64%	6,80%	8,24%	6,23%	6,80%
Primas de seguro	2,20%	3,19%	3,70%	4,52%	1,69%	3,06%
Otros costes de explotación	6,60%	2,55%	5,10%	8,42%	6,14%	5,76%
Amortización	12,30%	7,71%	8,00%	10,23%	17,99%	11,25%
Gastos financieros	0,40%	0,47%	0,00%	1,30%	1,12%	0,66%
Total costes	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Tal como se refleja en la tabla, se observa una relativa similitud entre los operadores en la mayoría de los porcentajes asignados a las distintas partidas. No obstante, se identifican discrepancias más significativas en algunas categorías, como las correspondientes a “amortización” y “costes de personal”. Estas partidas presentan una mayor dispersión proporcional entre operadores, lo que sugiere la aplicación de criterios metodológicos distintos en su contabilización. Esta variabilidad podría estar relacionada con una menor uniformidad en las estimaciones, especialmente ante la ausencia de información detallada sobre las particularidades del servicio municipal.

Por otra parte, el operador económico número 1 ha incorporado en su propuesta una partida específica relativa al beneficio industrial, asignándole un porcentaje del 7,50 %. Esta partida ha sido presentada al margen de la estructura de costes principal, como elemento adicional. Es relevante señalar que ninguno de los demás operadores ha incluido este concepto en sus respectivas estimaciones.



Asimismo, el operador económico número 3 ha presentado dos estructuras de costes diferenciadas, correspondientes a dos modalidades de prestación del servicio: una operada con flota diésel y otra con flota mixta diésel/diésel-híbrida. Para efectos del análisis realizado por el órgano de contratación, se ha tomado como referencia esta última, al considerarse más alineada con las características previstas del servicio.

Finalmente, se considera que, si bien el trámite de consulta se ha llevado a cabo conforme a la normativa vigente y ha permitido obtener una base representativa del sector, la falta de contextualización técnica en las solicitudes ha limitado la precisión de algunas estimaciones. Por ello, se recomienda que en futuros procedimientos se refuerce la definición previa de las condiciones específicas del servicio en las solicitudes dirigidas a los operadores económicos, con el fin de mejorar la calidad metodológica de las respuestas y garantizar una estimación más ajustada a la realidad del contrato.

4. Análisis de la estructura de costes propuesta por el órgano de contratación, junto a la evaluación de los índices aplicados

La estructura de costes debe recoger, de forma íntegra y debidamente justificada, todos los componentes necesarios para garantizar la adecuada prestación del servicio. En este sentido, y conforme al estudio de viabilidad económico-financiero, la entidad municipal ha llevado a cabo un análisis económico y técnico exhaustivo del servicio público de transporte colectivo urbano de viajeros en la ciudad de Guadalajara y sus barrios anexionados, en el marco de los trabajos preparatorios del expediente de licitación.

Según la información facilitada por el Ayuntamiento, los cálculos realizados se han basado en datos técnicos disponibles —recorridos de las líneas, servicio ofertado, horarios, parque móvil, entre otros—. Además, se ha considerado que los valores obtenidos en el estudio económico son dinámicos, y evolucionan en función de la incorporación progresiva de la flota de autobuses, de las inversiones previstas (y sus correspondientes amortizaciones), de los costes de mantenimiento según la tipología y antigüedad de los vehículos, así como del consumo de combustible, condicionado por la tecnología empleada.

El modelo de contrato de concesión se articula en torno a la determinación de un precio unitario por kilómetro útil realizado, calculado mediante la división del coste total del servicio entre el número de kilómetros efectivamente prestados.

Como resultado del análisis, el estudio económico y técnico ha dado lugar a dos estructuras de costes diferenciadas: una correspondiente al primer año de servicio, y otra que recoge la estimación acumulada para el conjunto del periodo de diez años.



De la documentación aportada se deduce que el Ayuntamiento ha contrastado los resultados del estudio económico con los porcentajes medios de estructura de costes declarados por los operadores del sector que participaron en el proceso de consulta. Esta comparación ha permitido determinar la estructura de costes definitiva, verificando su adecuación y razonabilidad conforme al principio de eficiencia y buena gestión empresarial recogido en el RD 55/2017.

Los resultados han sido sintetizados en la tabla que se muestra a continuación:

Estructura de costes propuesta (10 años)			Estudio económico		Media
			1º año	10 años	operadores
Personal	56.949.413,47 €	61,02%	68,91%	66,51%	61,37%
Combustibles y lubricantes	6.709.146,84 €	7,19%	10,18%	7,84%	11,10%
Mantenimiento y reparaciones	3.153.912,02 €	3,38%	6,54%	3,68%	6,80%
Primas de seguro	2.275.665,43 €	2,44%	2,75%	2,66%	3,06%
Tributos	75.483,21 €	0,08%	0,09%	0,09%	
Otros gastos de explotación	632.734,98 €	0,68%	0,77%	0,74%	5,76%
Amortizaciones	12.752.727,12 €	13,66%	8,56%	14,89%	11,25%
Gastos financieros	3.076.789,75 €	3,30%	2,20%	3,59%	0,66%
Gastos generales	3.425.034,91 €	3,67%			
Beneficio industrial	4.281.293,64 €	4,59%			
93.332.201,38 € 100,00%			100,00%	100,00%	100,00%

Del análisis comparativo realizado se concluye que la partida correspondiente al coste de “personal”, que representa el mayor peso relativo en la estructura de costes del servicio, se encuentra alineada con la media del sector. Esta circunstancia refuerza la validez de dicha partida como componente esencial y razonable dentro del presupuesto del contrato. En cuanto al resto de partidas, se aprecia una coherencia general con los valores habituales del sector, aunque algunas diferencias puntuales pueden explicarse por características propias del servicio, sin que ello suponga desviaciones relevantes.

Respecto al coste de “combustibles y lubricantes”, se observa una reducción en su importe respecto a la media de los operadores, atribuible —según indica el Ayuntamiento— a la incorporación progresiva de vehículos nuevos, incluyendo unidades de cero emisiones con motorización eléctrica. Esta renovación tecnológica permite prever una disminución sostenida en el consumo de combustibles fósiles. De forma análoga, los costes de “mantenimiento y reparaciones” también se verán reducidos como consecuencia directa de la modernización de la flota, especialmente en lo relativo al reemplazo programado de baterías eléctricas en vehículos de esta tipología, conforme a los ciclos de vida útil establecidos.



Por otro lado, los costes asociados a “amortizaciones” y “gastos financieros” experimentarán un incremento significativo durante el periodo inicial de la concesión. Este aumento responde a las inversiones necesarias para la renovación integral de la flota en los primeros cinco años, que incluirá la incorporación de un 50 % de vehículos eléctricos, la construcción de nuevas instalaciones operativas con sistemas de recarga eléctrica, así como la remodelación completa de las paradas de la red de transporte urbano de Guadalajara.

La propuesta municipal contempla, además, los “gastos generales” y el “beneficio industrial”, partidas sobre las que, de modo generalizado, no se ha recibido información detallada por parte de los operadores económicos. En concreto, según el apartado 9 del estudio de viabilidad, los porcentajes asignados por el Ayuntamiento a estos conceptos son del 4 % para los gastos generales y del 5 % para el beneficio industrial. Aunque dichos costes no sean objeto de revisión, resulta conveniente mantenerlos en la estructura de costes con el fin de evitar que se generen beneficios ajenos a la lógica económica del contrato por parte del concesionario.

Todos los costes propuestos por el órgano de contratación están directamente relacionados con la actividad objeto del contrato y se consideran indispensables, en la medida en que dicha actividad no podría ejecutarse correctamente ni cumplir con las obligaciones contractuales sin incurrir en estos gastos.

De conformidad con lo establecido en el artículo 7 del RD 55/2017, los costes incluidos deben ser significativos, entendiéndose por tales aquellos que representen al menos el 1 % del valor íntegro de la actividad.

Por su parte, los artículos 7.3 del RD 55/2017 y 103.2 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) establecen que los costes asociados a amortizaciones, costes financieros, gastos generales o de estructura, así como el beneficio industrial, se consideran en todo caso no revisables.

En consecuencia, el órgano de contratación ha presentado la siguiente estructura de costes simplificada correspondiente al servicio:

Estructura de costes simplificada (10 años)		
Gastos de personal	56.949.413,47 €	61,02%
Combustibles y lubricantes	6.709.146,84 €	7,19%
Mantenimiento y reparaciones	3.153.912,02 €	3,38%
Primas de seguro	2.275.665,43 €	2,44%
Costes no revisables	24.244.063,62 €	25,97%
	93.332.201,38 €	100,00%



Se constata que la propuesta del Ayuntamiento incorpora una revisión del 74,03 % de los costes contractuales, en contraste con el promedio del 82,33 % considerado por los operadores que respondieron a la consulta.

Esta Oficina considera que la estructura de costes simplificada propuesta por el Ayuntamiento de Guadalajara se ajusta a lo dispuesto en el artículo 7 del RD 55/2017, al limitarse a la inclusión de aquellos costes contractuales que son indispensables y significativos, especificando en una partida aparte los costes no revisables.

En virtud de lo anteriormente expuesto, la propuesta municipal considera como únicos costes revisables los siguientes: personal; combustibles y lubricantes; mantenimiento y reparaciones; y primas de seguro.

Además, el artículo 9.2 del RD 55/2017 establece que, en la memoria que acompañe al expediente de contratación, el órgano de contratación deberá justificar el carácter recurrente de la variación de los distintos componentes de coste incluidos en la fórmula de revisión de precios.

Por su parte, el apartado cuarto del artículo 7 del mismo Real Decreto 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, se entiende que una variación de costes no está bajo el control del operador económico cuando no pueda ser evitada mediante prácticas empresariales ordinarias, como por ejemplo el cambio de suministrador. En consecuencia, únicamente podrán considerarse revisables aquellos costes cuya evolución dependa de factores externos no gestionables directamente por el contratista.

A continuación, esta Oficina procederá a analizar individualmente cada uno de los componentes de coste considerados como revisables, con el fin de verificar que están asociados a índices específicos que reflejen de manera objetiva su evolución, que cuenten con el mayor grado de desagregación posible, que justifiquen el carácter recurrente de su variación y que, en todo caso, sean públicos y no modificables unilateralmente por el operador económico.



Coste de personal

En primer lugar, en relación con la partida correspondiente al coste de personal, esta representa el 61,02 % del coste total del contrato, configurándose como el componente más significativo del presupuesto contractual.

Según la documentación aportada, esta categoría incluye las retribuciones al personal —salario base, antigüedad, dietas, pluses y complementos (retén, emergencia, etc.)— así como las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social (desempleo, contingencias comunes y profesionales, formación profesional, entre otras). Aunque estos conceptos están definidos en los convenios colectivos aplicables, su evolución cuantitativa resulta compleja, al depender de la composición de las plantillas (categoría profesional, antigüedad, número de empleados, etc.) en cada momento del contrato.

El Observatorio de Costes del Transporte de Mercancías por Carretera, instrumento técnico oficial del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, establece en su informe de abril de 2025 que el coste de personal se actualizará anualmente tomando como referencia la variación interanual media del coste laboral por trabajador, según la Encuesta Trimestral de Coste Laboral (ETCL) del Instituto Nacional de Estadística (INE), correspondiente a la división “transporte terrestre y por tubería”.

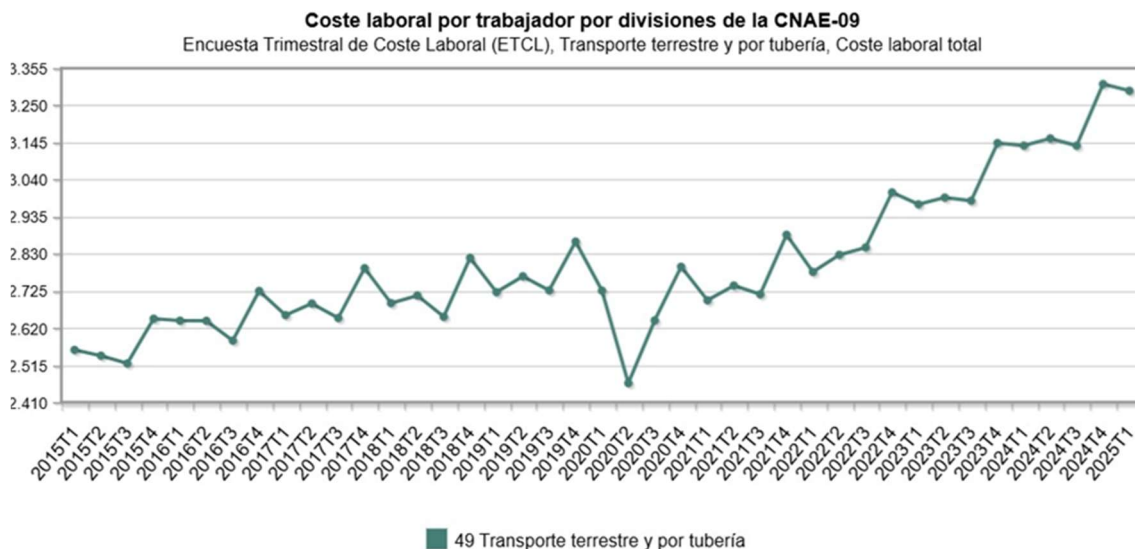
El estudio de viabilidad elaborado por el Ayuntamiento incluye un análisis de la evolución del coste laboral total en las actividades de transporte terrestre y por tubería, basado en los datos ETCL del INE.

La gráfica incorporada en el estudio refleja una tendencia cíclica en el coste de personal, lo que permite identificar un patrón de variación recurrente.

A continuación, se reproduce dicha gráfica, correspondiente a la evolución del coste laboral total en las actividades de transporte terrestre y por tubería, según los datos disponibles hasta la fecha de elaboración del presente informe:



Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): 4EB8D256B1FAD7E74E4D33



Fuente: INE. Coste laboral por trabajador. Encuesta Trimestral de Coste Laboral (ETCL). División: Transporte terrestre y por tubería. T1 2015 – T1 2025.

Este comportamiento cíclico refuerza la consideración del coste de personal como componente revisable, conforme a lo previsto en el artículo 5 del RD 55/2017.

No obstante, los costes salariales están regulados por los convenios colectivos aplicables al servicio objeto del contrato, que establecen condiciones específicas como la subrogación en caso de cambio de entidad prestataria. La evolución de estos costes está influida por factores económicos, sociales y políticos.

Para la revisión de esta partida, el órgano de contratación utiliza como referencia la variación salarial media pactada en los convenios colectivos de trabajo aplicables. Esta Oficina considera dicha elección adecuada, al tratarse de una fuente más desagregada y representativa de la evolución real del componente de coste revisable. Además, dado que no existe un índice oficial publicado que recoja de forma específica y desagregada la evolución salarial pactada en el ámbito del convenio colectivo aplicable al contrato, se ha optado por considerar esta referencia como un precio individual, según lo previsto en el artículo 7.4 del RD 55/2017, 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”.

A este respecto, el marco normativo vigente es el Convenio Colectivo de Transportes de viajeros regulares y discrecionales de la provincia de Guadalajara, publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Guadalajara núm. 125, de fecha 1 de julio de 2022. El artículo 12 de dicho convenio regula los salarios base y su revisión, estableciendo incrementos del 3 % en 2022, 2,5 % en 2023 y 2 % en 2024. Asimismo, prevé una cláusula de revisión adicional para 2025, vinculada a la evolución acumulada del IPC.

Este marco evidencia que el coste de personal está sujeto a una variabilidad recurrente, tanto por la evolución de los indicadores económicos como por las revisiones pactadas en los convenios. No obstante, 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 el artículo 5 del RD 55/2017, que establece que la revisión de precios no podrá superar los límites fijados por la normativa presupuestaria vigente.

En definitiva, el órgano de contratación ha fundamentado de manera adecuada la inclusión del coste de personal como componente revisable, cumpliendo con los criterios exigidos por el RD 55/2017. Además, el precio individual, determinado conforme al convenio colectivo aplicable, refleja con precisión la evolución del coste de personal, está disponible al público y no puede ser modificado unilateralmente por el operador económico.

Coste de combustibles y lubricantes

La partida correspondiente a combustibles y lubricantes representa el 7,19 % del coste total del contrato, configurándose como un componente relevante dentro de la estructura de costes del servicio.

Según informa el órgano de contratación, el coste de los combustibles está condicionado por dos factores principales: el precio de mercado y el nivel de consumo. Este último depende, a su vez, de las características técnicas de los vehículos o maquinaria utilizados, su estado de conservación y el tiempo efectivo de uso.

La evolución del precio de los combustibles presenta una alta volatilidad, derivada de factores económicos y geopolíticos a escala internacional, lo que introduce un grado significativo de incertidumbre en el coste de esta partida. A nivel nacional, también inciden elementos como la fiscalidad aplicable, cuyos ajustes en función del contexto económico pueden provocar variaciones temporales en el precio final.

En el marco específico de este contrato, se contempla la sustitución progresiva de los vehículos con motor de combustión interna alimentados por gasóleo. A lo largo de la concesión, se prevé que la flota operativa esté compuesta por un 50 % de vehículos propulsados por gas natural comprimido (GNC) y un 50 % por vehículos eléctricos, mientras que los vehículos de reserva serán exclusivamente de GNC, en aplicación del principio de eficiencia empresarial.

Cabe destacar que el precio del GNC está regulado mediante el contrato de concesión administrativa suscrito entre el Ayuntamiento de Guadalajara y el operador de la estación de suministro de gas natural comprimido. Dicho contrato incluye una cláusula específica que fija el



precio aplicable a los vehículos municipales, como los autobuses urbanos objeto del presente servicio.

Para justificar el carácter recurrente de la variación de este componente de coste, así como identificar el índice que mejor refleja su evolución, el órgano de contratación ha tomado como referencia el Índice de Precios al Consumo (IPC) del grupo de carburantes y combustibles, publicado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) dentro de los Índices Nacionales de Grupos Especiales. Este índice permite representar de forma objetiva y desagregada la evolución de los costes asociados a dicha categoría, cumpliendo con los requisitos de transparencia y trazabilidad exigidos por la normativa vigente.

La evolución del índice, hasta la fecha de elaboración del presente informe, se representa en la siguiente gráfica:



Fuente: INE. Índice de Precios al Consumo (IPC) para carburantes y combustibles. Enero 2015 – Julio 2025.

El análisis de la gráfica pone de manifiesto una variabilidad periódica en los valores del índice, con oscilaciones tanto al alza como a la baja, lo que permite confirmar el carácter recurrente de la variación de este componente de coste, en los términos establecidos en el artículo 9 del RD 55/2017.

En consecuencia, el órgano de contratación ha justificado adecuadamente la inclusión del coste de combustibles y lubricantes como componente de coste cuya variación presenta carácter recurrente, según lo previsto en el artículo 9 del RD 55/2017. Asimismo, ha determinado un índice específico de precios que cumple con los requisitos establecidos en dicha norma, al presentar el mayor nivel de desagregación posible entre los disponibles al público y no ser modificable unilateralmente por el operador económico.



Coste de mantenimiento y reparaciones de maquinaria y equipos

El coste de mantenimiento y reparación de maquinaria y equipos representa el 3,38 % del total de la estructura de costes del servicio.

En relación con este componente, el órgano de contratación fundamenta lo siguiente:

“El objetivo del mantenimiento y las reparaciones es conseguir la mayor eficiencia de la maquinaria y equipos, disminuyendo con ello al mínimo posible el número de horas de inactividad debidas a averías, a la vez que mantener su fiabilidad y su seguridad.

Los costes de los servicios de mantenimiento y reparación de la maquinaria y equipos constituyen un elemento fundamental para la prestación adecuada de los servicios. Sobre todo, ante la evolución de los equipos y maquinaria con un mayor nivel de tecnificación y mecanización.

En este sentido, para conseguir un funcionamiento óptimo, se deben realizar labores de mantenimiento preventivo y de conservación, sumadas a algunas de las reparaciones. Así, los costes de estos servicios de mantenimiento van a depender del tipo de maquinaria y equipos, a la vez que de sus características: edad, tipo de uso, tiempo de utilización y las condiciones generales de trabajo.

Por consiguiente, son gastos inherentes a la utilización de los equipos a lo largo de la vida del contrato, para conservar y prolongar el estado óptimo de funcionamiento, disminuir las reparaciones, aumentando factores como la fiabilidad, operatividad y seguridad.

La evolución de los precios del coste de mantenimiento y reparaciones viene marcada por la evolución de un sector externo, dependiente de la oferta y demanda inherente al mismo, y, por tanto, no se encuentra sometido al control de los operadores del sector objeto del contrato.”

Para justificar el carácter recurrente de la variación de este componente de coste, así como identificar el índice que mejor refleja su evolución, el órgano de contratación ha tomado como referencia un índice oficial incluido en los Índices Nacionales de Clases, elaborados por el Instituto Nacional de Estadística (INE). En concreto, se ha seleccionado el Índice de Precios al Consumo (IPC) para mantenimiento y reparación de vehículos personales (0723), por tratarse del indicador con mayor nivel de desagregación disponible públicamente que guarda relación directa con la naturaleza del coste analizado. Este índice permite reflejar de forma objetiva y verificable la evolución de los precios en el ámbito de los servicios de mantenimiento y reparación, sin posibilidad de modificación unilateral por parte del operador económico.

La representación gráfica que se muestra a continuación recoge la evolución del índice hasta la fecha de elaboración del presente informe:





Fuente: INE. Índice de precios al consumo (IPC) para mantenimiento y reparación de vehículos personales (0723). Enero 2015 – Julio 2025.

Del análisis de la gráfica se desprende una dinámica oscilatoria en los valores del índice, con variaciones periódicas tanto ascendentes como descendentes, lo que permite su categorización como un componente de coste que presenta una variación recurrente.

Adicionalmente, se ha corroborado que la información relativa al índice es de carácter público y accesible a través del sitio web oficial del Instituto Nacional de Estadística (INE). Asimismo, se confirma que dicho índice no puede ser objeto de modificación por parte de operadores económicos, dado que su elaboración, actualización y publicación son competencia exclusiva del organismo estadístico oficial.

Costes de primas de seguro

El coste correspondiente a las primas de seguro representa el 2,44 % del presupuesto total del contrato, y constituye el último de los componentes considerados susceptibles de revisión conforme a lo previsto en el artículo 9 del RD 55/2017.

El Ayuntamiento ha señalado expresamente en el estudio de viabilidad:

“La evolución de los precios del coste de las primas de seguro, tanto de la Responsabilidad Civil como del Seguro Obligatorio de Viajeros y demás seguros complementarios, no se encuentra sometido al control de los operadores del sector objeto del contrato.



A la hora de comprobar la variabilidad recurrente de los costes de las primas de seguro, se han analizado los datos del índice de seguros relacionados con el transporte, del Índice de Precios de Consumo Armonizado ofrecidos por el INE.

Se propone como índice para la revisión de los costes de primas de seguros, el índice nacional de clases de los índices de precios de consumo armonizado (IPCA), en la clase 1254: “Seguros relacionados con el transporte”, publicado por el Instituto Nacional de Estadística (INE).”

En coherencia con lo anterior, y según lo dispuesto en el artículo 9 del RD 55/2017, se considera que este componente cumple con los requisitos exigidos para su revisión: presenta una variación recurrente, está vinculado a un índice oficial de carácter público y su evolución es verificable mediante criterios estadísticos objetivos.

La evolución temporal del índice, con corte en la fecha de elaboración del presente informe, se recoge en la siguiente representación gráfica:



Fuente: INE. Índice de Precios de Consumo Armonizado (IPCA), clase 1254, seguros relacionados con el transporte. Enero 2015 – Julio 2025.

Del análisis de la serie histórica se observa una pauta oscilante, con fluctuaciones periódicas que permiten categorizar el componente como susceptible de revisión. Finalmente, se ha verificado que la información relativa al índice es de carácter público, accesible a través del portal institucional del INE, y que su elaboración, actualización y publicación son competencia exclusiva del organismo estadístico oficial, no siendo susceptible de modificación unilateral por parte del operador económico, conforme a lo establecido en el artículo 9 del RD 55/2017.



En conjunto, tras el análisis individualizado de los distintos componentes revisables se constata que cada uno de ellos presenta una evolución recurrente y justificada según lo establecido en el RD 55/2017.

En definitiva, la estructura de costes analizada se considera adecuada en su planteamiento y razonable en su valoración. Presenta una identificación individualizada de los elementos de coste, diferenciando entre revisables y no revisables, lo que permite una mejor referencia a un precio individual o a un índice específico de precios. Esto facilita la aplicación de la fórmula de revisión de precios del contrato, basada en la variación de los elementos de coste, cuya metodología se analiza a continuación.

5. 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, el Ayuntamiento de Guadalajara ha incorporado en la cláusula 11 del PCAP una fórmula de revisión de precios que permite reflejar la evolución de los costes asociados a la prestación del servicio.

La fórmula propuesta se aplica a la actualización del precio por kilómetro útil, tanto en el servicio regular como en el servicio a la demanda y en los servicios especiales, y se expresa de la siguiente manera:

$$PKU_t = K_t \times PKU_0$$

Siendo:

- **PKU_t** = Precio del kilómetro útil revisado.
- **K_t** = Índice de revisión.
- **PKU₀** = Precio del kilómetro útil correspondiente al mes y año de adjudicación del contrato.



El índice de revisión K_t se compone de los siguientes términos:

$$K_t = A * (P_t / P_0) + B * (L_t / L_0) + C * (M_t / M_0) + D * (S_t / S_0) + E$$

Esta Oficina ha revisado la terminología empleada en la fórmula de revisión de precios incluida en el documento remitido por el Ayuntamiento, introduciendo ajustes puntuales con el fin de reforzar la precisión conceptual y asegurar la coherencia metodológica. Estos cambios no alteran en modo alguno el contenido sustantivo ni la estructura original de la fórmula aprobada.

Con el objetivo de facilitar su correcta interpretación y aplicación conforme a lo establecido en el RD 55/2017, se recomienda incorporar en los pliegos definitivos del contrato las siguientes definiciones de los términos que integran la expresión:

- **A** = Coeficiente de ponderación del coste de personal, expresado en tanto por uno **(0,6102)**.
- **P_t** = Índice que refleja la evolución salarial media pactada en los convenios colectivos de trabajo dentro del ámbito del convenio colectivo aplicable, correspondiente al año en que se revise el precio del contrato.
- **P₀** = Índice que refleja la evolución salarial media pactada en los convenios colectivos de trabajo, en el ámbito del convenio colectivo aplicable, correspondiente al mes y año de adjudicación del contrato.
- **B** = Coeficiente de ponderación del coste de carburantes y lubricantes, expresado en tanto por uno **(0,0719)**.
- **L_t** = Índice nacional del grupo especial “carburantes y combustibles” del Índice de Precios al Consumo (IPC), publicado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) para el mes de referencia. Se empleará el valor vigente en el momento de la revisión, ya sea provisional o definitivo, según conste en la publicación oficial del INE.
- **L₀** = Índice nacional del grupo especial “carburantes y combustibles” del IPC, publicado por el INE para el mes y año de formalización del contrato. Se empleará el valor vigente en el momento de la revisión, ya sea provisional o definitivo, según conste en la publicación oficial del INE.
- **C** = Coeficiente de ponderación del coste de mantenimiento y reparaciones, expresado en tanto por uno **(0,0338)**.



- M_t = Índice nacional de la clase 0723: “Mantenimiento y reparación de vehículos personales”, del IPC, publicado por el INE para el mes de referencia. Se empleará el valor vigente en el momento de la revisión, ya sea provisional o definitivo, según conste en la publicación oficial del INE.
- M_0 = Índice nacional de la clase 0723: “Mantenimiento y reparación de vehículos personales”, del IPC, publicado por el INE para el mes y año de formalización del contrato. Se empleará el valor vigente en el momento de la revisión, ya sea provisional o definitivo, según conste en la publicación oficial del INE.
- D = Coeficiente de ponderación del coste de primas de seguro, expresado en tanto por uno **(0,0244)**.
- S_t = Índice nacional de la clase 1254: “Seguros relacionados con el transporte”, perteneciente a los Índices de Precios de Consumo Armonizado (IPCA), publicado por el INE para el mes de referencia. Se empleará el valor vigente en el momento de la revisión, ya sea provisional o definitivo, según conste en la publicación oficial del INE.
- S_0 = Índice nacional de la clase 1254: “Seguros relacionados con el transporte”, perteneciente a los Índices de Precios de Consumo Armonizado (IPCA), publicado por el INE para el mes y año de la formalización del contrato. Se empleará el valor vigente en el momento de la revisión, ya sea provisional o definitivo, según conste en la publicación oficial del INE.
- E = Coeficiente de ponderación de los costes no revisables, expresado en tanto por uno **(0,2597)**.

De este modo, la fórmula de revisión propuesta para determinar el índice de revisión K_t queda expresada como:

$$K_t = 0,6102 * (P_t / P_0) + 0,0719 * (L_t / L_0) + 0,0338 * (M_t / M_0) + 0,0244 * (S_t / S_0) + 0,2597$$

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

$$A + B + C + D + E = 0,6102 + 0,0719 + 0,0338 + 0,0244 + 0,2597 = 1$$

Asimismo, se constata que los valores asignados a los coeficientes de ponderación se derivan de la estructura de costes presentada por el Ayuntamiento, reflejando el peso relativo de cada componente según lo establecido en el artículo 9 del RD 55/2017.



En definitiva, y con las salvedades expuestas relativas a los ajustes metodológicos introducidos por esta Oficina, se considera que la fórmula de revisión de precios propuesta se ajusta a lo previsto en el RD 55/2017, al incorporar los distintos componentes de coste ponderados conforme al peso que les corresponde en la estructura económica de la actividad. La revisión se limita a aquellos elementos que resultan indispensables y significativos, y se articula mediante índices oficiales que cumplen con las condiciones técnicas establecidas en el artículo 7.4, ya verificadas en este análisis.

6. 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.

En este sentido, el RD 55/2017 dispone, en el apartado 8 del artículo 7, que:

“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. de la misma norma establece lo siguiente:

“Para que pueda producirse la revisión periódica y predeterminada, los pliegos deberán especificar, al menos: (...)

c) El mecanismo de incentivo de eficiencia, en su caso, contemplado en el artículo 7 de este Real Decreto”.

A este respecto, a continuación se transcribe literalmente lo indicado por el Ayuntamiento en la cláusula 11 del borrador del PCAP:



“Para justificar el cumplimiento del principio de eficiencia y buena gestión empresarial, previsto en el artículo 4 del Real Decreto 55/2017, se ha seguido el procedimiento establecido en el artículo 9.7 de la misma disposición reglamentaria, toda vez que, en el supuesto que nos ocupa, se trata de un contrato con un precio superior a cinco millones de euros.

No se prevé ningún mecanismo de incentivo de eficiencia al tratarse de una concesión de servicios donde la explotación de los servicios implicará la transferencia al concesionario del riesgo operacional.”

A juicio de esta Oficina, la condición de concesión de servicios, en la que se transfiere al concesionario el riesgo operacional, no constituye por sí sola una razón suficiente para descartar la inclusión de mecanismos que incentiven la eficiencia en la gestión. Si bien el artículo 4 del RD 55/2017 no lo señala de forma expresa, su formulación permite deducir que dicho principio debe orientar la actuación en cualquier tipo de contrato, incluido el de concesión de servicios.

En relación con ello, se requirieron aclaraciones al Ayuntamiento, que respondió mediante escrito en los siguientes términos:

“El Ayuntamiento de Guadalajara entiende que mediante la forma verbal “podrán incluir”, se determina “posibilidad”, por lo que la inclusión de mecanismos en la fórmula de revisión de precios que incentiven el comportamiento eficiente no tiene carácter obligatorio, sino que se establece como una posibilidad.

En consideración a esta interpretación, el Ayuntamiento de Guadalajara no estima necesario establecer mecanismos de eficiencia en la fórmula de revisión de precios que regirá la futura licitación para el contrato de concesión del servicio del transporte colectivo urbano de viajeros en la ciudad de Guadalajara y barrios anexionados.

No obstante, el Pliego de Prescripciones Técnicas para la concesión del servicio público de transporte colectivo urbano de viajeros en la ciudad de Guadalajara y barrios anexionados, tiene previsto en su cláusula vigésima segunda un compromiso de viajeros totales que debe responder a una mejora continuada de la gestión de la empresa, y en su cláusula vigésima primera referente a los ingresos del servicio, la aplicación de unos incentivos de gestión en la liquidación de cada periodo que mayorará o minorará los mismos. Dichos incentivos de gestión que servirán para estimular la mejora del servicio en términos de eficacia y de eficiencia económica y con objeto de garantizar la prestación del servicio con el nivel de calidad exigido, se detallan en la cláusula vigésima tercera, los siguientes incentivos:

- *Incremento de los viajeros totales, descontados los transbordos, o el compromiso de viajeros (G1).*



- *La gestión del pago de viajeros que viajan sin título (G2).*
- *La gestión y venta del material móvil (G3).*
- *Incrementos positivos o negativos en función de la calidad del servicio, percibida y medible (ICS)."*

A la vista de lo expuesto, se constata que, si bien el Ayuntamiento de Guadalajara ha optado por no incorporar expresamente un mecanismo de incentivo de eficiencia en la fórmula de revisión de precios, dicha decisión se ampara en la interpretación razonada del artículo 7.8 del RD 55/2017, que establece dicha inclusión como facultativa y no obligatoria.

No obstante, desde una perspectiva técnico-administrativa, se considera altamente recomendable la incorporación de mecanismos que incentiven la eficiencia empresarial en la fórmula de revisión de precios, por las siguientes razones:

- El propio RD 55/2017 reconoce expresamente que dichos mecanismos pueden modular las revisiones en función de la eficiencia, la productividad o la calidad del servicio, lo que permite al órgano de contratación alinear los intereses económicos del contratista con los objetivos de mejora continua del servicio público.
- La inclusión de estos mecanismos refuerza el principio de buena gestión empresarial, al garantizar que las variaciones de costes trasladadas a los precios sean asumidas únicamente por empresas eficientes, conforme a las mejores prácticas del sector.
- Además, estos incentivos permiten introducir elementos de control y evaluación objetiva del desempeño del contratista, lo que contribuye a una mayor transparencia y racionalidad en la gestión de los recursos públicos.

Por tanto, se recomienda valorar en futuras licitaciones la incorporación de mecanismos de eficiencia en la fórmula de revisión de precios, especialmente en contratos de elevada cuantía o duración, donde la mejora del servicio y la optimización de costes puedan tener un impacto significativo en el interés general. No obstante, se valora positivamente que el PPT incluya un sistema de incentivos de gestión —relativo al compromiso de viajeros, la gestión del fraude, la comercialización del material móvil y la calidad percibida del servicio— que, aunque no integrado en la fórmula de revisión de precios, contribuye a estimular la mejora del servicio y a garantizar su prestación con el nivel de calidad exigido.



III. CONCLUSIONES

Se emite informe favorable respecto a la propuesta de estructura de costes y a la fórmula de revisión de precios presentada por el Ayuntamiento de Guadalajara, en relación con el contrato de concesión del servicio de transporte colectivo urbano en la ciudad de Guadalajara y sus barrios anexionados. No obstante, este pronunciamiento queda condicionado al cumplimiento de los siguientes requerimientos:

- Según lo expuesto en el extremo I del presente informe, y en el marco del análisis del periodo de recuperación de la inversión, deberán rehacerse los cálculos del cuadro definitivo de flujos de caja, aplicando la tasa de descuento vigente. Los flujos de caja esperados (FC_t) deberán estimarse sin aplicar actualizaciones monetarias a los valores que los integran. Asimismo, deberá incorporarse al expediente la justificación documental de la exclusión del valor residual de los activos, en coherencia con los criterios metodológicos establecidos en el artículo 10 del RD 55/2017.
- Tal como se ha señalado en el extremo I, deberá aclararse la discrepancia entre el PCAP y el estudio de viabilidad respecto a la posible prórroga del contrato, a fin de garantizar la coherencia documental y la seguridad jurídica. En cualquier caso, se recuerda que, conforme al artículo 9.5 del RD 55/2017, no será posible la revisión de precios una vez finalizado el periodo de recuperación de la inversión del contrato.
- Conforme a lo señalado en el extremo V, deberán incorporarse en los pliegos definitivos del contrato las definiciones técnicas de los términos que integran la fórmula de revisión de precios, tal como han sido propuestas por esta Oficina. Estas definiciones han sido revisadas con el objetivo de reforzar la precisión conceptual y asegurar la coherencia metodológica, sin modificar el contenido sustantivo de la fórmula aprobada. Su inclusión contribuirá a una correcta interpretación y aplicación según lo establecido en el RD 55/2017.

Por otro lado, y con el fin de reforzar la correcta ejecución del régimen de revisión de precios, se recomienda al órgano de contratación que refuerce el control de la aplicación de la fórmula, tanto en supuestos de incremento, como de disminución de costes. Aunque la normativa establece que la revisión debe aplicarse de oficio, en la práctica puede pasar inadvertida en los casos de revisión a la baja, especialmente cuando no existe reclamación por parte del adjudicatario. Esta circunstancia debe evitarse, garantizando la correcta ejecución del régimen de revisión conforme a lo previsto en el pliego y en la normativa vigente.

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.



Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): 4EB8D256B1FAD7E74E4D33