

# EAPC - Aprofundim en matèria de contractació del sector públic



Valor estimat del contracte, pressupost base de licitació i preu del contracte

17-07-2018

En el títol III del llibre primer de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, trobem la regulació de l'objecte, el pressupost base de licitació, el valor estimat del contracte (VEC), el preu del contracte i la seva revisió. El capítol I estableix les normes generals i el capítol II es dedica íntegrament a la revisió del preu dels contractes de les entitats del sector públic.

Com ja hem comentat en apunts anteriors, la LCSP parteix d'una concepció estratègica de la contractació pública i li atribueix el paper d'eina importantíssima per potenciar la consecució d'altres polítiques socials i ambientals, al marge de la clàssica de la provisió de béns i serveis per al sector públic. Aquesta nova concepció obliga els gestors de la contractació a trencar amb idees continuïstes que, per exemple, portaven a calcular el pressupost de la licitació exclusivament en funció del preu de la licitació anterior. La LCSP exigeix, d'una banda, més rigor als gestors de la contractació pública perquè el pressupost de la licitació s'adeqüi a les necessitats a satisfer mitjançant aquella contractació i, de l'altra, un esforç per detallar els costos reals i evitar que la licitació neixi amb desajustos de finançament. A més a més, a l'hora d'elaborar el pressupost de la licitació, la llei insta els gestors a tenir en compte aspectes com els convenis col·lectius aplicables, les polítiques d'igualtat de l'empresa, l'impacte ambiental del contracte, etc.

L'exposició de motius de la LCSP esmenta l'esforç que en aquesta llei ha fet el legislador per clarificar el que s'ha d'entendre per *valor estimat del contracte*, *preu* i *pressupost de licitació*; no obstant això, la LCSP també ha introduït més complexitat per calcular-lo, a la qual hem d'afegir una no definició dels conceptes introduïts per efectuar aquests càlculs.

En aquest apunt introduïm els tres conceptes econòmics fonamentals de qualsevol expedient de contractació: el VEC, el preu del contracte i el pressupost base de licitació, que s'analitzaran amb més aprofundiment en apunts posteriors.

## 1. El pressupost base de licitació

El pressupost base de licitació (art. 100 de la LCSP) s'ha d'entendre com el límit màxim de despesa que pot comprometre l'òrgan de contractació. Inclou l'IVA, si escau, però no té en compte ni les pròrrogues ni les possibles modificacions contractuals, a diferència del valor estimat del contracte, que sí que les inclou. El pressupost base de licitació és, per tant, l'import de referència bàsic perquè els licitadors presentin les seves ofertes econòmiques. Qualsevol oferta econòmica que sobrepassi el pressupost base de licitació ha de ser exclosa de la licitació.

La LCSP estableix que el pressupost base de licitació ha de ser adequat als preus de mercat i exigeix que es desglossi, i que cal indicar en els plecs de clàusules administratives particulars o document regulador de la licitació els costos directes i indirectes i altres eventuals despeses que l'òrgan de contractació hagi tingut en compte per calcular-lo. Malgrat que la LCSP no parla expressament a l'article 100 ni de les despeses generals ni del benefici industrial a l'efecte de calcular el pressupost base de licitació, hem d'entendre que s'han de tenir en compte, en coherència amb el que estableix l'article 101.2 respecte del valor estimat del contracte.

La LCSP tampoc no defineix què cal entendre per *preus de mercat*. Com els podem calcular? Per poder establir aquest preu de mercat, s'ha de partir dels preus que figuren en els catàlegs de preus, els honoraris professionals fixats pels col·legis professionals, les tarifes aprovades per les respectives empreses, etc. i, per què no, el preu d'adjudicació del contracte anterior. Aquests preus han de servir al gestor per poder calcular aquest preu de mercat, que finalment els licitadors acabaran de perfilar amb les seves ofertes econòmiques.

En el plec de clàusules administratives particulars s'ha de fer constar el pressupost base de licitació desglossant els costos directes i indirectes i altres eventuals despeses calculades per determinar-los. En aquest sentit, la Resolució 151/2018, de 23 de maig, del Tribunal Administratiu de Recursos Contractuals de la Junta d'Andalusia, insisteix en la necessitat d'especificar i quantificar les prestacions que formen part de l'objecte del contracte perquè les potencials entitats licitadores puguin realitzar el corresponent estudi de les obligacions, pecuniàries i d'altre tipus, que han d'assumir en l'execució del contracte, per poder elaborar la seva oferta ([vegeu la resolució](#)).

Per determinar el pressupost base de licitació, la LCSP fa una especial referència als contractes en els quals el cost dels salaris de les persones destinades a l'execució del contracte forma part del pressupost, i assenyala que en el desglossament l'òrgan de contractació ha d'indicar els costos salarials estimats a partir del conveni laboral de referència i desagregar-los per gènere i categoria. En relació amb el pressupost de licitació dels contractes de serveis en els quals els costos de personal representen el component fonamental, és interessant la Resolució 210/2016 del Tribunal Administratiu de Recursos Contractuals de la Junta d'Andalusia, en la qual el Tribunal insisteix en el fet que correspon a l'òrgan de contractació vetllar perquè el pressupost de licitació sigui adequat i s'ajusti a la realitat del mercat en cada moment, tenint en compte els components de la prestació en l'escenari econòmic i legal en què es desenvolupa ([vegeu la resolució](#)).

El desglossament del pressupost de licitació s'ha d'entendre com una garantia dels principis de transparència i integritat dels procediments de contractació, alhora que afavoreix la concurrència, ja que facilita als licitadors l'elaboració de les seves ofertes.

No obstant això, per als gestors la dificultat recau en la diferenciació entre costos directes, indirectes i altres despeses, així com en la seva valoració, atès que la LCSP no dona eines per calcular-los, sobretot en el cas dels contractes de serveis i subministraments, ja que respecte dels contractes d'obres el mètode per calcular el pressupost és establert en el Reial decret 1098/2001, de 12 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament general de la Llei de contractes de les administracions públiques, que s'ajusta a l'esquema de la LCSP.

Els **costos directes** són els propis de cada contracte concret, com ara la mà d'obra i les matèries primeres necessàries per executar-lo; les possibles subcontractacions; les despeses de comercialització o publicitat, si escau; les tarifes o honoraris, especialment quan són prestacions de caràcter intel·lectual; els impostos directament derivats del contracte, etc. Són els costos que de manera clara i inequívoca es dediquen exclusivament a la fabricació del bé, a la realització de l'obra o a la prestació dels serveis que es contracten.

Els **costos indirectes** són tots els costos necessaris perquè l'empresa pugui executar l'objecte del contracte, però que no poden ser assignats a un contracte concret, ja que afecten l'estructura i el funcionament general de l'empresa. Aquests costos indirectes, normalment, no s'han d'imputar íntegrament a un contracte concret, sinó parcialment, d'acord amb criteris de distribució que caldrà definir. Així, a títol d'exemple, són costos indirectes les despeses del personal d'estructura de l'empresa; les despeses de conservació i manteniment de les infraestructures necessàries per executar els contractes; les despeses generals en recerca i desenvolupament de l'empresa, el benefici industrial, etc.

En relació amb el pressupost de licitació i la diferenciació entre costos directes i indirectes, podeu consultar l'article de Bernabé Palacín Sàenz, "El nuevo presupuesto base de licitación. Costes directos e indirectos".

## 2. El valor estimat del contracte

D'acord amb l'article 101 de la LCSP, el VEC és l'import total a pagar durant tota la vigència del contracte, IVA exclòs, que ha d'incloure qualsevol opció eventual, així com les possibles pròrrogues i modificacions.

Una bona determinació del VEC és necessària per donar compliment als principis en matèria de contractació pública de llibertat d'accés a les licitacions, publicitat i transparència dels procediments i no discriminació i igualtat de tracte entre els licitadors.

El VEC s'ha d'entendre com una estimació de tots els compromisos econòmics que es puguin derivar del contracte, puguin o no finalment donar-se. No és el preu del contracte, sinó un concepte jurídic per determinar com configurar el plec i el procediment de licitació. D'acord amb l'apartat 7 de l'article 101 de la LCSP, aquesta estimació s'ha de fer tenint en compte els preus habituals en el mercat en el moment de fer l'enviament de l'anunci, si escau, o d'iniciar-se el procediment d'adjudicació. En relació amb el valor estimat del contracte, resulta interessant l'Informe 13/2014, de 7 de maig, de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Comunitat Autònoma d'Aragó ([vegeu l'informe](#)).

El VEC determina el règim jurídic aplicable a la licitació i al contracte i, en conseqüència, la metodologia emprada per calcular-ho no pot pretendre sostroure el contracte de l'aplicació de les normes d'adjudicació que corresponguin. És, per tant, un import fonamental per aplicar

correctament la LCSP i serveix per fixar si un contracte és o no harmonitzat, el procediment de licitació que correspon i la publicitat que s'ha de donar a aquella licitació, el règim de recursos, determina la solvència a requerir i l'exigibilitat o no de classificació, etc.

El VEC no s'ha de confondre, per tant, ni amb el pressupost base de licitació ni amb el preu del contracte.

### 3. El preu del contracte

Juntament amb l'objecte del contracte, el preu és un element essencial dels contractes públics. Els contractes regulats per la LCSP tenen caràcter onerosos (art. 2 de la LCSP), és a dir que, a canvi de la prestació per part de l'adjudicatari, l'entitat contractant ha de satisfer una contraprestació, que no ha de ser necessàriament en diners, però sí avaluable econòmicament. Per tant, el caràcter onerosos dels contractes no implica necessàriament el pagament d'un preu per part de l'entitat contractant, sinó que es pot tractar de qualsevol altra contraprestació de caràcter econòmic a favor de l'adjudicatari. En aquest sentit l'art. 21 de la LCSP diu: "[...] s'entén que un contracte té caràcter onerosos en cas que el contractista obtingui algun tipus de benefici econòmic, ja sigui de manera indirecta o directa".

La LCSP regula el preu dels contractes a l'article 102 i el defineix com la retribució del contractista i estableix que el preu ha de ser cert. La certesa del preu en els contractes públics constitueix una manifestació en l'àmbit contractual del principi de seguretat jurídica i de la regla general que la determinació del preu no es pot deixar a l'arbitri d'una de les parts. No obstant això, l'article 102 de la LCSP estableix, amb caràcter excepcional, la possibilitat de celebrar contractes amb preus provisionals derivats de procediments negociats o bé d'un diàleg competitiu o d'un procediment d'associació per a la innovació, amb certs requeriments, com el de la fixació d'un preu màxim. Així mateix, l'apartat 6 de l'article 102 de la LCSP també estableix la possibilitat, sobre la base de la naturalesa i l'objecte del contracte, d'incloure en el plec clàusules la variació del preu, sempre amb una concreció de les causes que poden donar lloc a aquesta variació i de les regles per determinar-lo, d'acord amb els principis d'igualtat i transparència.

En el preu s'entén inclòs l'IVA, si bé l'article 102.1 de la LCSP especifica que l'IVA s'ha d'indicar en una partida independent.

La LCSP estableix que el preu s'ha d'abonar en funció de la prestació executada i d'acord amb el que s'hagi pactat.

El preu del contracte té un import que depèn de l'oferta de l'adjudicatari del contracte i que, per tant, no és conegut fins al moment de l'adjudicació.

Per garantir que el preu del contracte sigui adequat per al compliment efectiu del contracte, l'article 102.3 de la LCSP diu que els òrgans de contractació han de vetllar perquè en l'elaboració del pressupost base de la licitació es tinguin en compte els preus de mercat i per l'aplicació, si s'escau, de les normes sobre ofertes desproporcionades o anormals. Respecte del requisit d'adequació del preu de contracte als preus de mercat, és interessant l'Informe 7/2000, de 7 de juliol, de la Junta de Contractació Administrativa de la Generalitat de Catalunya ([vegeu l'informe](#)).



## **Rosa Maldonado Camats**

Responsable jurídica de regulació i assessorament en contractació de la Direcció General de Contractació Pública, Departament d'Economia i Hisenda