



Acord de la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de 29 d'octubre de 2025

Informe sobre l'estructura de costos del contracte mixt de subministrament i serveis corresponent a l'actuació global i integrada d'una empresa de serveis energètics en les instal·lacions d'enllumenat públic del terme municipal d'Andratx

Atesa la sol·licitud d'informe preceptiu de l'Ajuntament d'Andratx, d'acord amb el que estableix el Reial decret 55/2017, de 3 de febrer, pel qual es desplega la Llei 2/2015, de 30 de març, de desindexació de l'economia espanyola, sobre l'estructura de costos del contracte mixt de subministrament i serveis corresponent a l'actuació global i integrada d'una empresa de serveis energètics en les instal·lacions d'enllumenat públic del terme municipal d'Andratx, la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa, en la sessió de 29 d'octubre de 2025, ha adoptat l'Acord següent:

Antecedents

El Reial decret 55/2017, de 3 de febrer, pel qual es desplega la Llei 2/2015, de 30 de març, de desindexació de l'economia espanyola, disposa en l'article 9.7, en relació amb la revisió de preus dels contractes del sector públic distints dels d'obres i dels de subministraments de fabricació d'armament i equipament de les administracions públiques, el següent:

Per als contractes amb un preu igual o superior a cinc milions d'euros, l'òrgan de contractació ha d'incloure en l'expedient de contractació un informe preceptiu valoratiu de l'estructura de costos, emès pel Comitè Superior de Preus de Contractes de l'Estat. A aquests efectes, l'òrgan de contractació ha de:

- a) Sol·licitar a cinc operadors econòmics del sector la remissió de la seva estructura de costos.
- b) Elaborar una proposta d'estructura de costos de l'activitat. Per a això ha d'emprar, sempre que sigui possible, la informació de les respostes que rebí dels operadors econòmics que esmenta la lletra anterior.
- c) Sotmetre la seva proposta d'estructura de costos a un tràmit d'informació pública



per un termini de vint dies. En cas que es presentin al·legacions en el tràmit esmentat, l'òrgan de contractació n'ha de valorar l'acceptació o el rebutj de manera motivada en la memòria.

En el cas dels contractes de concessió d'obra pública, l'òrgan de contractació pot optar per incloure aquest tràmit d'informació com a part del que preveu l'apartat 3 de l'article 128 del Text refós de la Llei de contractes del sector públic, aprovat pel Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre.

d) Remetre la seva proposta d'estructura de costos al Comitè Superior de Preus de Contractes de l'Estat.

El Comitè Superior de Preus de Contractes de l'Estat ha d'evacuar l'informe preceptiu en un termini no superior a vint dies, a comptar de l'endemà de la recepció de la proposta d'estructura de costos que esmenta la lletra d) anterior. En cas que el Comitè consideri que la informació remesa no és suficient o requereixi algun aclariment, pot sol·licitar a l'òrgan proponent informació addicional. Aquest requeriment suspèn el termini d'evacuació de l'informe mentre no hi hagi resposta de l'òrgan de contractació.

En el cas de les comunitats autònomes i de les entitats locals, així com dels organismes i les entitats que en depenen, aquest informe es pot sol·licitar a l'òrgan autonòmic consultiu en matèria de contractació pública, si n'hi ha. En cas contrari, s'ha de sol·licitar al Comitè Superior de Preus de Contractes de l'Estat.

Fets

1. El 22 de setembre de 2025 va tenir entrada a la Junta Consultiva de Contractació Administrativa (JCCA) una sol·licitud de l'Ajuntament d'Andratx relativa a l'emissió de l'informe a què es refereix la lletra d) de l'article 9.7 esmentat, en relació amb el contracte mixt de subministrament i serveis corresponent a l'actuació global i integrada d'una empresa de serveis energètics (ESE) en les instal·lacions d'enllumenat públic del terme municipal d'Andratx.

El Plec de clàusules administratives particulars (PCAP) detalla que l'actuació global i integrada té com a finalitat l'explotació, el manteniment i les inversions per millorar l'enllumenat públic exterior mitjançant una ESE per cobrir les prestacions següents: gestió energètica (P1), manteniment preventiu i inspecció (P2), garantia total (P3), millora i renovació de les instal·lacions d'enllumenat públic exterior (P4), enllumenat extraordinari (P5) i oficina tècnica de control (P6).

Juntament amb la sol·licitud s'adjunta la proposta d'estructura de costos del contracte esmentat, a més de la documentació addicional.

La proposta esmentada fa referència al marc normatiu, l'entorn econòmic, el desenvolupament de la proposta d'estructura de costos, la justificació dels costos revisables, la identificació dels índexs de revisió per als costos inclosos en la fórmula de revisió de preus i el càlcul del període de recuperació de la inversió.



Inclou l'inventari dels elements de la inversió i el detall del càlculs dels fluxos de caixa als que fa referència l'estudi econòmic.

La documentació addicional conté un informe tècnic sobre el risc operacional. Aquest informe es basa en la Resolució 240/22 del Tribunal Administratiu de Contractació Pública de la Comunitat de Madrid, en la qual es donava la raó a l'òrgan de contractació respecte de l'argument relatiu d'absència de risc operacional en aquest tipus de contracte.

L'informe determina que queden definits amb exactitud els paràmetres d'ús de cada una de les instal·lacions objecte del contracte. A més, considera que el contracte esmentat no té una exposició real a les incerteses del mercat atès que els preus de l'energia es revisen com la resta dels serveis i, per tant, no es produeix un desajust entre l'oferta i la demanda perquè els riscos del contracte són els propis d'una mala gestió o un error d'apreciació de l'operador econòmic. L'informe conclou que per aquests motius no es pot qualificar el contracte de concessió de serveis.

Consideracions jurídiques

1. L'apartat *d)* de l'article 9.7 del Reial decret 55/2017 assenyala que a les comunitats autònomes aquest informe preceptiu es pot sol·licitar a l'òrgan consultiu en matèria de contractació pública, si n'hi ha.
2. A la Comunitat Autònoma de les Illes Balears l'òrgan consultiu esmentat és la JCCA.
3. D'acord amb el que preveu l'article 9.2 del Reial decret 55/2017, és procedent la revisió periòdica i predeterminada dels preus continguts en els contractes del sector públic quan el període de recuperació de la inversió del contracte sigui igual o superior a cinc anys.

Consideracions tècniques

1. L'Ajuntament d'Andratx ha aportat la informació i la documentació necessàries per emetre l'informe preceptiu corresponent.
2. L'import previst del contracte esmentat és de 14.901.450,23 euros, per tant, superior als cinc milions d'euros, que és el requisit que estableix l'article 9.7 del RD 55/2017 per sol·licitar l'informe preceptiu valoratiu de l'estructura de costos proposada.



3. El càlcul del termini de recuperació de la inversió, d'acord amb la fórmula i les condicions que estableix l'article 10 del Reial decret 55/2017, segons la relació dels actius que formen part de la inversió, amb un import total de 4.244.734,28 euros, dona com a resultat quinze anys, tal com indica el termini de durada establert en el PCAP.

4. L'objecte del contracte està integrat per sis prestacions diferents:

- Gestió energètica (prestació P1).
- Manteniment preventiu i inspecció (prestació P2).
- Garantia total (prestació P3).
- Millora i renovació de les instal·lacions de l'enllumenat públic exterior (prestació P4).
- Enllumenat extraordinari (prestació P5).
- Oficina tècnica de control (prestació P6).

L'estudi proposa quatre fórmules de revisió de preus segons cada prestació (P1, P2-P3, P5 i P6), que es fonamenten en la mateixa estructura de costos.

No obstant això, de conformitat amb l'article 9.5 del Reial decret 55/2017, la revisió no pot tenir lloc una vegada transcorregut el període de recuperació de la inversió del contracte.

Les fórmules de revisió de preus del contracte esmentat proposades són les que es detallen a continuació:

- *Gestió energètica (prestació 1)*

Un cop iniciada la prestació 1, s'ha de dur a terme una regulació extraordinària d'aquesta part del contracte amb la finalitat d'actualitzar els valors de partida quant al cost energètic calculat a l'auditoria energètica amb el realment existent als mercats a l'hora de la prestació 1.

Per dur a terme aquesta regularització, s'ha de comparar el valor mitjà del valor de referència per a les revisions de preus dels dotze mesos anteriors a l'inici de la prestació P1, amb el cost mitjà de referència establert en l'auditoria energètica. Per a un preu final mitjà de consumidor de 0,18 €/kWh el 2024, correspon un «preu final mitjà (€/MWh) - total demanda nacional» de 75,6 €/MWh per al mateix any. Aquest valor de 0,0756 €/kWh és $E_{auditoria}$, que s'ha d'emprar en la fórmula de revisió en el moment d'inici de la revisió de la prestació P1.



Per a això, i tenint en compte la reforma del preu voluntari per al petit consumidor (PVPC) a Espanya, s'han d'emprar les dades publicades per OMIE, l'operador del mercat elèctric designat per gestionar el mercat diari i intradiari d'electricitat, el qual ofereix el preu final de l'energia. A aquest efecte, s'empra el valor del «preu final mitjà (€/MWh) - total demanda nacional» publicat en l'enllaç següent: https://www.omie.es/es/market-results/interannual/continuous-intradaily-market/spanish-demand?scope=*interannual.

En el cas que els preus no siguin similars, l'import de sortida per al primer any de contracte de la prestació P1 s'ha d'actualitzar a la situació real existent en el moment de l'inici d'aquesta, aplicant la fórmula següent:

$$P1_{\text{año1}} = P1_{\text{auditoria}} \times \frac{E_{\text{año-1}}}{E_{\text{auditoria}}}$$

On:

$P1_{\text{any1}}$ = Preu regularitzat de la prestació P1 per al primer any de contracte (€).

$P1_{\text{auditoria}}$ = Preu de la prestació P1 calculat en l'auditoria energètica (€/any).

$E_{\text{any-1}}$ = Preu mitjà anual de l'electricitat determinat per als dotze mesos anteriors a l'inici de la prestació P1 incloent-hi l'impost elèctric.

$E_{\text{auditoria}}$ = Preu del kWh calculat en l'auditoria energètica.

A partir d'aquesta primera regularització del cost energètic real que l'Ajuntament està pagant en el moment de transmetre el cost energètic (P1) a l'empresa adjudicatària, s'han de dur a terme revisions de preu anuals a l'alça o a la baixa conforme al següent:

$$P'1 = P1 \times (E'/E0) + \Delta E$$

On:

$P'1$ = Preu revisat de la prestació P1 (€/any).

$P1$ = Preu de la prestació P1 que figura en el període anterior a la revisió (€/any).

E' = Preu mitjà anual de l'electricitat revisat.

$E0$ = Preu mitjà anual de l'electricitat en el període anterior a la revisió. Per al primer any es considera el període de referència corresponent als dotze mesos anteriors a l'inici de la prestació P1.

ΔE = Variació, si n'hi ha, dels conceptes no inclosos en les dades publicades en la web de l'operador OMIE.



L'RD preveu una regulació específica per als contractes de subministrament d'energia, de manera que se'n poden revisar els preus tant abans de la formalització del contracte com cada any del contracte, un cop aquest s'hagi iniciat.

- *Manteniment i garantia total (prestació P2-P3)*

Segons el que estableix l'article 103.5 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, per la qual es transposen a l'ordenament jurídic espanyol les directives del Parlament Europeu i del Consell 2014/23/UE i 2014/24/UE, de 26 de febrer de 2014 (LCSP), conforme a la memòria justificativa i l'estructura de costos, els imports corresponents a aquesta prestació s'han de revisar anualment, a partir del segon any de contracte, tal com es defineix a continuació:

$$P'2-3 = P2-3 \times (0,6118 \times (1+ISE) + 0,1645 \times (1+IE) + 0,2237)$$

On:

$P'2-3$ = Preu revisat de la prestació P2 (€).

$P2-3$ = Preu del període anual precedent (€)

ISE = Índex de la subclasse «04322, Serveis d'electricistes» en tant per u, obtingut de la web de l'INE (o un índex que el substitueixi), segons el càlcul de la variació dels darrers dotze mesos, en funció de les dades publicades en el moment en què procedeixi la revisió.

IE = Índex de la subclasse «05113, Equips d'il·luminació» en tant per u, obtingut de la web de l'INE (o un índex que el substitueixi), segons el càlcul de la variació dels darrers dotze mesos, en funció de les dades publicades en el moment en què procedeixi la revisió.

- *Enllumenat extraordinari (prestació P5)*

Segons el que estableix l'article 103.5 de la LCSP, conforme a la memòria justificativa i l'estructura de costos, els imports corresponents a aquesta prestació s'han de revisar anualment, a partir del segon any de contracte, tal com es defineix a continuació:

$$P'5 = P5 \times (0,81 \times (1+IE) + 0,19)$$

On:



$P'5$ = Preu revisat de la prestació P5 (€).

$P5$ = Preu del període anual precedent (€)

IE = Índex de la subclasse «05113, Equips d'il·luminació» en tant per u, obtingut de la web de l'INE (o un índex que el substitueixi), segons el càlcul de la variació dels darrers dotze mesos, en funció de les dades publicades en el moment en què procedeixi la revisió.

- *Oficina tècnica de control (prestació P6)*

Segons el que estableix l'article 103.5 de la LCSP, conforme a la memòria justificativa i l'estructura de costos, els imports corresponents a aquesta prestació s'han de revisar anualment, a partir del segon any de contracte, tal com es defineix a continuació:

$$P'6 = P6 \times (0,81 \times (1+X) + 0,19)$$

On:

$P'6$ = Preu revisat de la prestació P6 (€).

$P6$ = Preu del període anual precedent (€)

X = Variació percentual de les taules salarials per a l'any en qüestió segons el conveni col·lectiu nacional d'empreses d'enginyeria, oficines d'estudis tècnics, inspecció, supervisió i control tècnic i de qualitat corresponent.

D'altra banda, el PCAP preveu una *revisió extraordinària per augment o disminució de punts de llum* per a les prestacions P1, P2 i P3.

Per cada ampliació o disminució s'ha de modificar el valor de P1 vigent en el moment de la revisió aplicant la fórmula següent:

$$P'1 = P1 \times (N / *Ne)$$

On:

$P'1$ = Preu revisat de la prestació P1 (€/any).

$P1$ = Preu anterior a la revisió de la prestació P1 (€/any).

N = Nombre de lluminàries instal·lades després de l'ampliació/reducció.

$*Ne$ = Nombre de lluminàries instal·lades abans de l'ampliació/reducció.



Per cada ampliació o disminució del nombre de punts d'enllumenat públic instal·lats, els preus corresponents a la prestació P2 s'han d'incrementar o disminuir segons la fórmula següent:

$$P'2 = P2 \times (N / *Ne)$$

On:

P'2 = Preu revisat de la prestació P2 (€/any).

P2 = Preu del període anual abans de l'ampliació/reducció (€/any).

N = Nombre de lluminàries instal·lades després de l'ampliació/reducció.

*Ne = Nombre de lluminàries instal·lades abans de l'ampliació/reducció.

Per cada ampliació o disminució del nombre de punts d'enllumenat públic instal·lats, els preus corresponents a la prestació P3 s'han d'incrementar o disminuir segons la fórmula següent:

$$P'3 = P3 \times (N / *Ne)$$

On:

P'3 = Preu revisat de la prestació P3 (€/any).

P3 = Preu del període anual abans de l'ampliació/reducció (€/any).

N = Nombre de lluminàries instal·lades després de l'ampliació/reducció.

*Ne = Nombre de lluminàries instal·lades abans de l'ampliació/reducció.

El nombre de punts d'enllumenat públic (*Ne) que es consideren instal·lats com a valor de referència a l'inici del contracte es troba inclòs en l'annex tècnic del Plec de condicions tècniques i els documents annexos a la licitació.

5. Un cop examinada la documentació presentada per l'Ajuntament, cal fer les observacions següents:

- a) L'Ajuntament d'Andratx ha complert amb els mínims establerts en la llei per obtenir estructures de costos per part dels operadors econòmics (cinc sol·licituds), però sense obtenir cap resposta. Atesa la falta de resposta dels operadors consultats, hauria estat una bona pràctica dur a terme una nova sol·licitud.

L'estructura proposada és la següent:

- Pes de l'energia: 12,69 %
- Pes del personal: 26,26 %



- Pes del material i de l'equip elèctric: 17,98 %
- Pes de l'amortització i el finançament de la inversió: 43,07 %

Per tal de poder valorar si l'estructura de costos proposada és adequada a l'activitat objecte del contracte s'han consultat informes d'altres juntes consultives (la Junta Regional de Contractació Administrativa de la regió de Múrcia i la Junta Assessora de Contractació Pública de la comunitat autònoma d'Euskadi) i de l'Oficina Nacional d'Avaluació sobre estructures de costos en contractes amb el mateix objecte, a partir dels quals s'ha comprovat que l'estructura proposada és correcta.

Amb tot, s'ha detectat que la ponderació de cadascun dels costos següents respecte del total de l'execució material no és correcta:

- En la ponderació total dels costos de personal (26,26 %) s'ha d'excloure el benefici industrial i les despeses generals de la part corresponent a la prestació P6.
- En la ponderació total dels costos de materials i equips elèctrics (17,98 %) s'han d'excloure les amortitzacions, el benefici industrial i les despeses generals.

No obstant això, s'ha comprovat que els components esmentats s'han computat correctament en les corresponents fórmules de revisió de preus.

- b) El càlcul de la relació d'actius que formen part de la inversió inicial del període de recuperació de la inversió no és correcte, ja que s'hi ha inclòs l'import del benefici industrial (pàg. 7 de l'estudi econòmic). En conseqüència, s'ha revisat l'import de la inversió inicial i dona un resultat de 4.030.714,06 euros.
- c) En l'informe proposta de l'estructura hi ha una incongruència respecte de la taxa de descompte aplicada als fluxos de caixa, ja que d'una banda s'assenyala que la taxa és del 5,677 % i, d'una altra, que és del 5,246 %, que és la correcta. Aquesta dada s'ha de rectificar també a l'esborrany del PCAP.

D'acord amb les observacions sobre l'import de la inversió i la taxa, s'ha tornat a fer el càlcul dels fluxos de caixa de les activitats d'inversió i explotació amb les dades correctes i el període de recuperació de la inversió es redueix un any i dona un resultat de catorze anys.



Per aquest motiu, els plecs han d'indicar correctament el nou termini de duració del contracte d'acord amb el nou període de recuperació de la inversió i així donar compliment a l'exposat en l'article 9.5 de l'RD 55/2017.

- d) S'han analitzat els components de les fórmules polinòmiques, i s'ha comprovat que responen a l'estructura de costos proposada i compleixen els criteris que preveu el Reial decret 55/2017 i l'informe econòmic del contracte, però s'han observat incongruències relacionades amb el cost material dels equips auxiliars en la prestació P2-P3. Així, el punt 7 de l'estudi econòmic el qualifica d'un cost de les amortitzacions, mentre que el quadre resum de la prestació P2-P3 (pàg. 6) d'un cost directe dels equips auxiliars relacionat amb el lloguer de la maquinària.

No obstant això, s'ha comprovat que es tracta del cost de lloguer de la maquinària i que no s'ha inclòs dins el cost de la inversió inicial i, per tant, el percentatge del cost material que consta en la fórmula de revisió de preus de la prestació P2-P3 és correcte.

- e) El PCAP, pel que fa a la revisió de preus de les prestacions P2-P3 i P6, ha de fer referència expressa al límit als costos de mà d'obra que estableix l'article 5 del Reial decret 55/2017, que disposa que quan es puguin traslladar al valor revisat els costos de mà d'obra, l'increment repercutible d'aquests no pot ser superior a l'increment experimentat per la retribució del personal al servei del sector públic, d'acord amb les lleis de pressuposts generals de l'Estat.
- f) El PCAP introdueix una revisió extraordinària de preus per augment o disminució de punts de llum per a les prestacions relatives a la gestió energètica (P1), el manteniment i la conservació (P2) i la garantia total i integral (P3). Així, s'introdueix una segona fórmula de revisió de preus per a aquestes prestacions, la qual no està fonamentada en variació de costos sinó en la variació del nombre de punts de llum existents, de manera que no es compleix el que estableix l'article 7.1 del Reial Decret 55/2017, el qual estableix que la fórmula ha de ser una i ha d'incloure els costos de l'activitat.

L'Ajuntament hauria d'avaluar si l'augment o disminució de punts de llum pot considerar-se un supòsit de modificació de l'objecte del contracte d'acord amb el que preveu la LCSP en l'article 203 i següents.

Conclusió



1. L'import del contracte és superior a 5 milions d'euros, concretament, de 14.901.450,23 € (IVA exclòs), i la recuperació de la inversió és superior a cinc anys. Es donen, per tant, els requisits per preveure la revisió periòdica i predeterminada de preus, fet que justifica l'emissió d'aquest informe preceptiu per part de la JCCA de l'estructura de costos del contracte mixt de subministrament i serveis corresponent a l'actuació global i integrada d'una ESE en les instal·lacions d'enllumenat públic del terme municipal d'Andratx i que haurà de formar part de l'expedient de contractació.
2. Es justifica el període de recuperació de la inversió en els termes de l'article 10 del Reial decret 55/2017, amb un resultat de catorze anys i amb una taxa de descompte del 5,24 %.
3. Per tot això, en aplicació del que estableix l'article 9.7.d) del Reial decret 55/2017, *inform favorablement* sobre l'estructura de costos i les fórmules de revisió de preus del contracte de referència, amb les observacions que s'assenyalen en l'apartat 5 de les Consideracions tècniques.
4. Per altra part, en aplicació del que estableix l'article 9.7.d) del Reial decret 55/2017, *inform desfavorablement* sobre la fórmula extraordinària de revisió per augment o disminució de punts de llum, que no compleix amb les condicions establertes en la normativa aplicable a la revisió de preus dels contractes.

Palma,

La secretària de la Junta Consultiva
de Contractació Administrativa

María Matilde Martínez Montero