

INFORME 23/2025, DE 3 DE NOVIEMBRE, SOBRE LA POSIBILIDAD DE FIJAR EN LOS PLIEGOS DE CONTRATOS DE SERVICIOS INTENSIVOS EN MANO DE OBRA PRECIOS DISTINTOS PARA LAS DIFERENTES ANUALIDADES, INCLUIDAS LAS PRÓRROGAS, COMO CONSECUENCIA DE LOS POSIBLES INCREMENTOS DE LOS COSTES SALARIALES DURANTE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO.

I.- ANTECEDENTES

La Dirección-Gerencia del Servicio Andaluz de Salud solicita informe a esta Comisión Consultiva en los siguientes términos:

“El artículo 100.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), sobre el concepto de presupuesto base de licitación, establece:

2. En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia.

Por su parte, el artículo 101.2 de la LCAP, sobre el concepto de valor estimado, determina:

2. En el cálculo del valor estimado deberán tenerse en cuenta, como mínimo, además de los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, otros costes que se deriven de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial. Asimismo, deberán tenerse en cuenta:

a) Cualquier forma de opción eventual y las eventuales prórrogas del contrato.

c)...

En los contratos de servicios y de concesión de servicios en los que sea relevante la mano de obra, en la aplicación de la normativa laboral vigente a que se refiere el párrafo anterior se tendrán especialmente en cuenta los costes laborales derivados de los convenios colectivos sectoriales de aplicación.

Y el artículo 102.3 de la misma ley, sobre el precio de los contratos, dispone que:

3. Los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto base de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados.

En aquellos servicios en los que el coste económico principal sean los costes laborales, deberán considerarse los términos económicos de los convenios colectivos sectoriales, nacionales, autonómicos y provinciales aplicables en el lugar de prestación de los servicios.

Por último, en cuanto al plazo de duración de los contratos y de ejecución de la prestación, el artículo 29 de la LCSP, establece:



1. La duración de los contratos del sector público deberá establecerse teniendo en cuenta la naturaleza de las prestaciones, las características de su financiación y la necesidad de someter periódicamente a concurrencia la realización de las mismas, sin perjuicio de las normas especiales aplicables a determinados contratos.

2. El contrato podrá prever una o varias prórrogas siempre que sus características permanezcan inalterables durante el período de duración de estas, sin perjuicio de las modificaciones que se puedan introducir de conformidad con lo establecido en los artículos 203 a 207 de la presente Ley.

La prórroga se acordará por el órgano de contratación y será obligatoria para el empresario, siempre que su preaviso se produzca al menos con dos meses de antelación a la finalización del plazo de duración del contrato, salvo que en el pliego que rija el contrato se establezca uno mayor. Quedan exceptuados de la obligación de preaviso los contratos cuya duración fuera inferior a dos meses.

De la interpretación sistemática de los anteriores preceptos se debería deducir que, en el supuesto de contratos de servicios en los cuales resulte relevante el coste de la mano de obra, el cálculo del valor estimado del contrato habría de tener en consideración los costes salariales previstos en el convenio colectivo de aplicación, no solo para el periodo inicial de vigencia del contrato, sino también para los periodos de posibles prórrogas, pues solo así se podría garantizar la íntegra aplicación de la normativa laboral vigente, así como la adecuación del valor estimado del contrato a los precios del mercado. Además, esa interpretación, especialmente para aquellos servicios en los que el coste económico principal sean los costes laborales, garantizaría igualmente la consideración de los términos económicos de los convenios colectivos.

Lo dicho resulta especialmente trascendente dado que la LCSP hace obligatorias para los contratistas las prórrogas acordadas por los órganos de contratación, decisiones que, si obviarán los verdaderos costes laborales, llevarían al contratista a posibles situaciones de desequilibrio económico del contrato.

Por último, la interpretación sistemática de los preceptos reseñados debe evitar que el principio de que las características del contrato deben permanecer inalterables durante el periodo de duración de las prórrogas, impida entender válidamente que en tales “características” no hay que ver un precio inalterado, sino, más bien, unas previsiones acordadas por las partes, fundadas y motivadas, de precios para cada periodo contractual, incluido el de posibles prórrogas.

Que en los contratos de servicios en los cuales resulta relevante el coste de la mano de obra, el valor estimado del contrato para distintos ejercicios va a ser diferente es una realidad incuestionable. Los convenios colectivos establecen tablas salariales diferentes para los distintos ejercicios y la propia Ley General de Seguridad Social obliga a ello. Repárese en la Disposición transitoria cuadragésima tercera, del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, añadida por el artículo único-cuarenta y tres del Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones, bajo la rúbrica «Aplicación del Mecanismo de Equidad Intergeneracional», la cual establece que la cotización finalista del Mecanismo de Equidad Intergeneracional prevista en el artículo 127 bis tendrá efectos desde el 1 de enero de 2023 hasta el 31 de diciembre de 2050, con arreglo a la siguiente escala:

- En el año 2023, será de 0,60 puntos porcentuales, de los que el 0,50 corresponderá a la empresa y el 0,10 al trabajador.*
- En el año 2024, será de 0,70 puntos porcentuales, de los que el 0,58 corresponderá a la empresa y el 0,12 al trabajador.*



- En el año 2025, será de 0,80 puntos porcentuales, de los que el 0,67 corresponderá a la empresa y el 0,13 al trabajador.
- En el año 2026, será de 0,90 puntos porcentuales, de los que el 0,75 corresponderá a la empresa y el 0,15 al trabajador.
- En el año 2027, será de 1 punto porcentual, del que el 0,83 corresponderá a la empresa y el 0,17 al trabajador.
- En el año 2028, será de 1,10 puntos porcentuales, de los que el 0,92 corresponderá a la empresa y el 0,18 al trabajador.
- En el año 2029, será de 1,2 puntos porcentuales, de los que el 1,00 corresponderá a la empresa y el 0,2 al trabajador.
- Desde el año 2030 hasta 2050 se mantendrá el mismo porcentaje del 1,2, con igual distribución entre empresario y trabajador.

Sin embargo, a la hora de aplicar esta interpretación sistemática e integradora de las normas de la LCSP, nos encontramos con opiniones discrepantes de dos órganos cuya relevante actividad condiciona la actividad contractual de los órganos de contratación de la administración de la Junta de Andalucía.

De una parte, el **Tribunal de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía (TARCJA)**. Veamos su doctrina respecto de la cuestión expuesta:

Resolución del TARCJA número 104/2025 (Recurso 36/2025).

En esta resolución podemos encontrar la siguiente afirmación del Tribunal:

«... el informe de viabilidad afirma que el precio de licitación ha sido calculado teniendo en cuenta los 24 meses iniciales de duración del contrato junto con los 24 posibles meses de prórroga...

El órgano de contratación en su informe al recurso..., por un lado, indica que el criterio seguido por el Servicio de Gestión de Servicios Sociales en la elaboración del informe técnico se fundamenta en la necesidad de proteger la correcta ejecución del contrato, especialmente en contratos de larga duración (24 meses iniciales, con posibilidad de prórroga de hasta 24 meses adicionales), en los cuales se puede producir una alteración del equilibrio económico, comprometiendo así la calidad del servicio prestado, y por otro lado, señala que dicha duración exige una especial diligencia por parte del órgano de contratación para evitar problemas en la ejecución futura, dada la posibilidad de que se produzcan incrementos en los costes durante las prórrogas.

... el PCAP... en el mencionado apartado 2 se indica que «Asimismo, continuando con el cálculo de los costes salariales, se ha tenido en cuenta el posible incremento de los mismos durante el plazo de ejecución del contrato y sus posibles prorrogas. De este modo, a partir del año 2025 en adelante se han incrementado los costes salariales un 4,1% anual en consonancia con los incrementos recogidos en el Convenio Colectivo de la Limpieza de Edificios y Locales de la Provincia de Córdoba vigente para el periodo 2023-2024.».

Como se infiere de lo expuesto, no cabe duda que en la elaboración del presupuesto base de licitación, y por ende del valor estimado del contrato, se ha tenido en cuenta el posible incremento de los costes salariales, no solo durante la ejecución del contrato, sino también incluidas sus posibles prórrogas, por lo que ha de darse la razón al órgano de contratación cuando en el informe de viabilidad afirma que el precio de licitación ha sido calculado teniendo en cuenta los 24 meses iniciales de duración del contrato junto con los 24 posibles meses de prórroga, de manera que se incluyen los incrementos de los costes y salarios durante la totalidad del periodo de duración, lo que contrasta con el cálculo del precio presentado por la empresa ahora



recurrente, basado únicamente en los 24 primeros meses de duración del contrato y que no incluye las subidas salariales y de costes de los meses de prórroga».

Resolución del TARCJA número 554/2023 (Recurso 489/2023).

En esta resolución, el Tribunal es mucho más explícito respecto de la cuestión debatida.

«...se debe dar la razón a la recurrente respecto de esta alegación, dado que atendiendo a la forma en la que el órgano de contratación ha configurado la licitación con un período de ejecución de un año con tres prórrogas anuales y teniendo en cuenta las subidas salariales previstas en el convenio colectivo de referencia así como la imposibilidad de su modificación y a falta de mayor justificación sobre esta cuestión, este Tribunal concluye que el presupuesto base de licitación no se encuentra correctamente calculado dado que respecto a las prórrogas previstas en caso de que se optara por ellas no existiría un sistema que diera cobertura ni a las subidas salariales ni a la disminución de la jornada de trabajo prevista en el VIII convenio colectivo sectorial, por lo que procede la estimación de este motivo de recurso».

Resolución del TARCJA número 24/2024, de 12 de enero de 2024.

Establece que, «... deviene incuestionable que desde el uno de enero de 2023 se encuentra vigente un Mecanismo de Equidad Intergeneracional que conlleva una cotización adicional finalista para nutrir el Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Y por consiguiente en la elaboración del presupuesto base de licitación y del valor estimado del contrato, de conformidad con los artículos 100.2 y 101.2 de la LCSP, han de tenerse en cuenta la inclusión y desagregación de los costes laborales derivados de la aplicación de la normativa laboral vigente».

Es decir, resulta obligado prever el impacto económico que tendría el expresado Mecanismo de Equidad Intergeneracional en las prórrogas del contrato, impacto económico que, en ningún caso, puede ser idéntico, por imperativo legal, al establecido para el Presupuesto Base de Licitación, al menos hasta el ejercicio 2030. No atender a esta cuestión sería como privar al órgano de contratación el derecho concedido por la LCSP a establecer prórrogas en sus contratos y sustraer los beneficios que esta prerrogativa conlleva.

Resolución del TARCJA número 145/2025, de 11 de marzo de 2025.

En el fundamento de derecho SEXTO de dicha resolución, bajo la rúbrica “Consideraciones del Tribunal”, se establece la siguiente consideración:

«Ello sin perjuicio, de que el órgano de contratación conforme al principio de buena administración pueda estimar en el presupuesto base de licitación una partida para sufragar posibles revisiones de los costes laborales derivados de pactos que pudiesen alcanzarse en un futuro, sin que conforme a lo expuesto ello le sea exigible y sin que en función de lo analizado en la presente resolución la recurrente haya acreditado que el presupuesto base de licitación vaya a incumplir los costes derivados de la aplicación del mencionado Convenio colectivo».

Es decir, dicha Resolución del TARCJA admite que el órgano de contratación, conforme al principio de buena administración, puede estimar en el presupuesto base de licitación una partida para sufragar posibles revisiones de los costes laborales derivados de pactos que pudiesen alcanzarse en un futuro y, desde esa perspectiva, el órgano de contratación puede estimar necesario, bajo el principio de buena administración, prever en el PBL y en el VEC una partida para hacer frente a los costes laborales derivados de pactos que se suscriban en el futuro, aplicando en dicha estimación un indicador macroeconómico calculado a futuro, huyendo, pues, de escenarios inflacionistas del pasado y que predice con adecuada certeza el precio de mercado del contrato.

Repárese que, de manera ordinaria y constante en la negociación colectiva, se utiliza el IPC como parámetro para establecer los incrementos de los salarios, por lo que tomarlo en consideración para determinar el



presupuesto base de licitación (PBL) y el valor estimado del contrato (VEC) no constituye una revisión o actualización de precios indexada con la inflación, máxime cuando se aplica un indicador calculado a futuro que huye de entornos inflacionistas del pasado.

*Por otra parte, vemos que **la Intervención General de la Junta de Andalucía (IGJA)**, tiene una opinión contraria.*

Así se manifiesta en el informe de fiscalización de disconformidad respecto del expediente para la contratación del servicio de limpieza y otros servicios complementarios, con valor social y medioambiental, de varios centros sanitarios del Servicio Andaluz de Salud adscritos a la Central Provincial de Compras de Cádiz, de 21 de abril de 2025 (expediente SIGLO 97/2025, propuesta de “A” número de documento 0100037081 y número de expediente GIRO 0120914359).

El informe, invocando el artículo 29.1 de la LCSP («la duración de los contratos del sector público deberá establecerse teniendo en cuenta la naturaleza de las prestaciones, las características de su financiación y la necesidad de someter periódicamente a concurrencia la realización de las mismas, sin perjuicio de las normas aplicables a determinados contratos»), sostiene que la previsión de un precio distinto estimado sobre la base de un posible incremento de los costes salariales resulta contraria a la regulación de la prórroga que precisamente solo debe ejercitarse cuando las circunstancias del contrato originario permanecen inalterables.

Manifiesta la IGJA que «en consecuencia, no cabe aplicar incremento alguno de costes en las anualidades a las que se extiende la prórroga del contrato, por lo que debe revisarse el valor estimado del contrato para adecuarlo a la correcta estimación de las prórrogas».

Pues bien, esta flagrante contradicción conlleva una enorme incertidumbre a la hora de preparar un expediente de contratación de servicios en los que la mano de obra resulte ser un coste significativo.

Veamos otros pronunciamientos doctrinales que pueden arrojar luz al respecto.

La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE).

La JCCPE, en su Recomendación de 10 de diciembre de 2018 en relación con las consecuencias de la alteración sobrevenida de las condiciones salariales de los trabajadores de una empresa contratista de servicios por causa del cambio en el convenio colectivo aplicable durante la ejecución del contrato público, parte del reconocimiento de la obligación impuesta por la LCSP, del cumplimiento de las obligaciones laborales por parte de los contratistas:

«Como es conocido, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, presta especial atención a los aspectos relacionados con el cumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones laborales. Se configura de este modo a la contratación pública como un mecanismo que debe desenvolverse en un entorno de máximo respeto a los derechos de los trabajadores implicados en la ejecución de cualquier contrato público, reforzando la garantía del cumplimiento de las obligaciones legales derivadas de la normativa laboral...».

Especialmente, dicho reconocimiento se hace en relación a los costes salariales derivados de los convenios colectivos:



«Como regla para determinar el precio del contrato se indica en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que en aquellos servicios en los que el coste económico principal sean los costes laborales, deberán considerarse los términos económicos de los convenios colectivos sectoriales, nacionales, autonómicos y provinciales aplicables en el lugar de prestación de los servicios».

«Estas reglas ponen de manifiesto la necesidad de que en el momento de determinar los supuestos económicos básicos que han de regir el contrato (presupuesto base de licitación, valor estimado del contrato y precio del mismo) y también durante su adjudicación y su ejecución ha de tenerse muy en consideración el coste de la mano de obra determinada conforme a los convenios colectivos aplicables, siempre que estemos en presencia de contratos de servicios en los que el coste laboral sea relevante en su ejecución».

«En resumen, el marco jurídico que fija la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, caracteriza a los costes derivados de las obligaciones laborales fijadas por el convenio colectivo como un elemento esencial a la hora de determinar la economía del contrato de servicios en aquellos supuestos en que estemos en presencia de servicios en que el peso de dichas obligaciones sea relevante»

La JCCPE va más allá, y otorga a los órganos de contratación un papel de garantes del cumplimiento de las obligaciones laborales, por parte de los contratistas.

«Pero además, los órganos de contratación asumen una labor de garantía del cumplimiento de tales obligaciones, de modo que un eventual incumplimiento del contratista aparejará perniciosas consecuencias para el incumplidor».

Seguidamente, la Recomendación de la JCCPE reconoce las limitaciones que la propia LCSP tiene para facilitar el ejercicio de esa obligación cuando supone reconocer precios (costes) distintos en diferentes momentos.

«En nuestro derecho positivo la forma habitual de prever un cambio del precio que la entidad pública contratante ha de pagar al contratista a lo largo del contrato es la revisión de precios, mediante la cual se adapta uno de los elementos sustanciales del contrato a las circunstancias de su ejecución.

Sin embargo, en la actual legislación de contratos públicos la revisión de precios está notablemente limitada, en la mayoría de los contratos de servicios, a los supuestos de revisión periódica y predeterminada. Sólo en los casos excepcionales del apartado 2 del artículo 19 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, cabrá la revisión periódica no predeterminada o no periódica de los precios de los contratos. Por lo tanto, en la mayor parte de los contratos de servicios la revisión de precios no está contemplada como un sistema que pueda solventar una eventual situación de incremento de los costes salariales como consecuencia del cambio de un convenio colectivo. A ello hay que añadir que la propia legislación contractual limita, en los supuestos en que sea posible, la posibilidad de revisión de los costes salariales, excluyéndolos en general de esta posibilidad (art. 103 de la LCSP y 7 del RD de desarrollo de la Ley de Desindexación de la Economía Española).

Desde el punto de vista material una modificación que afectase al precio de los contratos sería claramente una revisión de precios encubierta. Además, supondría una alteración de las condiciones del contrato que afectaría a dos elementos fundamentales del mismo, que han sido definidos en la fase de preparación como son el presupuesto y el valor estimado».

Pero la conclusión de todo ello, para la JCCPE, no proporciona una salida que favorezca el cumplimiento de las obligaciones laborales y condiciones económicas de los convenios colectivos, pues afirma que:

«No parece que la variación de las circunstancias derivadas de la negociación colectiva laboral deba ser soportada o absorbida por la entidad contratante pues esto no es un imperativo legal, porque esta circunstancia ya venía sucediendo con anterioridad a la entrada en vigor de la actual ley, por más que en ella



se cite expresamente recogiendo el desiderátum de la Directiva en el sentido de que se respeten las condiciones fijadas en los convenios colectivos, y porque ello representaría un problema cuantitativa y cualitativamente muy relevante en la gestión de los contratos públicos».

La Junta Superior de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Valencia, en su Informe 4/2022, señala que:

«los diferentes incrementos salariales previstos en el convenio de aplicación que rige el contrato durante su vigencia, puede reflejarse en la anualidad correspondiente dicho incremento», y concluye:

«El ritmo de ejecución de las prestaciones así como los costes asociados y pagaderos por la Conselleria porque forman parte del precio total, podrán variar en cada anualidad sobre la base establecida en el Convenio de aplicación, debiendo reflejarse así en el pliego de cláusulas administrativas. Es en todo caso una buena forma de entender el efecto vinculante de los convenios, además de que la facturación lineal podría producir desajustes entre la primera y la última anualidad de contrato».

La Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña, en el Informe 38/2024, de 5 de diciembre, se manifiesta sobre la posibilidad de establecer precios unitarios diferentes para las anualidades o las prórrogas de un contrato de servicios intensivos de mano de obra, para poder tener en cuenta los incrementos salariales previstos; y sobre el precio que debería tenerse en cuenta para calcular el porcentaje máximo de modificaciones previstas en estos casos en relación con la posibilidad de establecer precios unitarios diferentes para la duración inicial y para cada una de las prórrogas de un contrato, justificando la diferencia de precios en el hecho de tener en cuenta los incrementos de los costes de mano de obra de los trabajadores adscritos a la ejecución.

Así, manifiesta, respecto a la posibilidad de que se establezcan precios diferente para los periodos de prórroga del contrato, de manera que en la primera anualidad se fijen los precios de acuerdo con los costes salariales vigentes y para las prórrogas sucesivas se fijen los precios de acuerdo con los costes salariales en que se prevé que estén vigentes en cada momento –ya sea para que estén establecidos con carácter definitivo o por aplicación del porcentaje estimativo de incremento que se pueda adelantar con relativa certeza–, que:

«Hay que apuntar que esta operativa no sería contraria a la exigencia establecida en el artículo 29.2 de la LCSP que las características de los contratos permanezcan inalterables durante el periodo de duración de las prórrogas. Ciertamente, esta previsión de la LCSP parte de la base de que las prórrogas no forman parte de la duración inicial del contrato y, como prolongación de este, necesariamente deben mantener las condiciones iniciales pactadas, y sería un supuesto diferente que, precisamente, ya sean estas condiciones iniciales pactadas las que incluyan precios unitarios diferentes para las prórrogas, hecho que determina que no se incorporen condiciones no previstas en el momento de decretarse y, por tanto, que no se alteren las características del contrato, como proscriben el precepto».

La Junta de Contratación Pública de Navarra, en su Informe 1/2022, de 22 de marzo, concluye:

«Es jurídicamente viable fijar precios unitarios diferentes en las anualidades o periodos de ejecución de un contrato, cuando esta distinción esté motivada debidamente, ya sea por los índices, los volúmenes u otras circunstancias concurrentes que justifiquen las diferencias de precios para que sean ajustados a mercado. Si bien esta viabilidad se puede afirmar sin objeciones en caso de que las variaciones o las circunstancias que motivan los diferentes precios sean ciertas y conocidas en el momento de la configuración de las condiciones económicas de los contratos, en caso contrario, cuando se trate de estimaciones inciertas, esta posibilidad se encuentra limitada por el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto y el deber de uso eficiente de los fondos públicos. En este sentido, y específicamente en los contratos de servicios con uso intensivo de mano de obra, parece posible establecer precios unitarios diferentes para sus prórrogas, para poder tener en cuenta los costes salariales que deriven de la revisión de la tabla salarial o de la modificación



de las condiciones económicas del convenio colectivo aplicable, siempre que estos estén establecidos con carácter definitivo o puedan determinarse con relativa certeza».

A propósito del uso del IPC en la negociación colectiva, particularmente en los supuestos en los que los convenios colectivos se encuentran prorrogados, resultan destacables, entre otros, los siguientes:

- Convenio Colectivo del Hospital Universitario Puerta del Mar de Cádiz para el personal adscrito al Servicio de Limpieza, publicado en el BOP de Cádiz nº 230 el 4/12/2023, con vigencia desde el 1 de enero 2023 a 31 de diciembre 2027.

"Artículo 7º.- CLÁUSULA DE REVISIÓN SALARIAL

La presente cláusula operará solo en el caso de que el incremento acumulado pactado para el periodo 2023, 2024, 2025, 2026 y 2027 resultase inferior al IPC general acumulado definitivo de los años 2023, 2024, 2025, 2026 y 2027.

Si una vez conocidos los IPCs de los años de vigencia del presente convenio, a 31 de enero diciembre de 2027 el acumulado de los mismos resultara superior al acumulado de las subidas pactadas, la diferencia entre ambos acumulados la vendrá obligada a aplicar, desde la fecha de inicio de su prestación de servicios, la empresa que resulte adjudicataria de la licitación que tendrá lugar en el año 2028 o siguientes. Durante el año 2028, mientras la nueva empresa adjudicataria no inicie su prestación de servicios, se seguirá aplicando las tablas salariales vigentes a 31 de diciembre de 2027.

En ningún caso, la diferencia acumulada entre las subidas pactadas y las reales de IPC se utilizará para regularizar los pagos realizados en el periodo 2023 a 2027, dicha diferencia servirá únicamente como tabla salarial 2028 para el nuevo adjudicatario en tanto en cuanto se negocia el nuevo convenio."

- Convenio Colectivo del Servicio de Limpieza del Hospital Universitario de Jerez de la Frontera, publicado en el BOP de Cádiz número 60, de 30 de marzo de 2022, cuya vigencia se extiende a 31.12.2028 mediante acuerdo de la mesa negociadora publicado el 14 de marzo de 2024 en el BOP n.º 51. Jornada laboral: 35 horas/semana.

"ARTÍCULO 3. DENUNCIA Y PRÓRROGA

Este Convenio se prorrogará de año en año con todo su contenido salvo que sea denunciado por cualquiera de las partes con, al menos, tres meses de antelación. Este convenio permanecerá vigente en todo su contenido, mientras no haya otro que los sustituya. En el supuesto de que no mediara denuncia de las partes, los conceptos económicos y salariales del presente convenio se incrementarán en lo que haya subido el I.P.C. de los 12 meses anteriores a la terminación de su vigencia o cualquiera de sus prórrogas. Los incrementos económicos y atrasos se pagarán en el mes en que se publique la revisión salarial."

Revalorización a 09 de enero de 2024: Subida salarial y vigencia del convenio para los años 2024-2028.

Se acuerdan las siguientes subidas salariales:

2024	2025	2026	2027	2028
3%	3%	3%	3%	3%

Cláusula de actualización de IPC: a aplicar en 2029 con un máximo del 2% sobre la diferencia entre el IPC acumulado en el periodo anteriormente indicado y la subida del 15%. *3% de la siguiente forma:



- 1% desde la publicación del convenio con carácter retroactivo desde enero.
- 2% a partir del inicio del nuevo contrato o el 1 de noviembre, lo que se produzca primero.
- pago único a aplicar en el nuevo contrato de importe resultante de multiplicar el importe indicado en la siguiente tabla por el número de meses del año 2024 en los que no esté en vigor el nuevo contrato, con un máximo de diez.”.

– Convenio Colectivo de limpieza del Hospital Virgen del Rocío de Sevilla, que finalizó su vigencia en diciembre de 2024:

“Artículo 3. Vigencia

A) El presente Convenio Colectivo, una vez firmado por las partes se remitirá a la autoridad laboral a efectos de registro, depósito y, en su caso, publicación en el «Boletín Oficial» de la provincia. B) La duración del presente Convenio Colectivo será de cinco años, desde el día 1 de enero de 2020 hasta el 31 de diciembre de 2024, y se prorrogará por anualidades, de fecha a fecha, si por cualquiera de las partes firmantes no se denunciará con tres meses de antelación a la fecha de expiración de su vigencia o, en su defecto, de cualquiera de sus prórrogas. C) En el supuesto de no producirse denuncia, se entenderá prorrogado, tácitamente, en cuyo caso los salarios derivados del presente Convenio Colectivo se verán incrementados automáticamente en la misma cuantía o porcentaje que en ese año haya sufrido el I.P.C. real más un (1) punto. Asimismo, en el supuesto de que el IPC fuese negativo, las tablas no se verán afectadas. D) El incremento a que se refiere el apartado anterior se aplicará de igual manera a todas las retribuciones recogidas en el Presente Convenio. E) Hasta la entrada en vigor del presente Convenio Colectivo, las partes pactan de modo expreso que continuarán vigentes y serán respetadas todas las cláusulas y condiciones del Convenio Colectivo que este viene a sustituir”.

Con todo lo expuesto se eleva a la Comisión Consultiva de Contratación Pública de la Junta de Andalucía, la siguiente consulta:

1º Si en el caso de contratos de servicios en los que el coste de la mano de obra sea significativo, es posible fijar, para los periodos de posible prórroga, precios diferentes a los del periodo inicial de vigencia, sobre la base de los costes salariales previstos por el convenio colectivo de aplicación para los años en los que se extenderían dichas prórrogas.

2º En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, si esa misma previsión podría hacerse en caso de que el periodo de regulación del convenio colectivo de aplicación no alcanzara a los años de prórroga del contrato, estableciendo para ello, bien la aplicación de la ultraactividad de los convenios colectivos, bien otros indicadores macroeconómicos basados en el índice armonizado de precios de consumo, como los estudios del Banco de España (Eurosistema), o indicadores similares.

3º Para el caso de que esos indicadores macroeconómicos basados en el índice armonizado de precios de consumo, como los estudios del Banco de España (Eurosistema), o indicadores similares, no alcancen a la totalidad de anualidades del periodo contractual (incluida las prórrogas), ¿es posible usar para fijar el precio de esas anualidades un indicador basado en los indicadores anteriores conocidos como, por ejemplo, el promedio? [A título ilustrativo: un contrato con vigencia prevista de 2025 a 2029 donde el convenio colectivo fija tabla salarial para 2025 (lo usamos). Disponemos del índice armonizado de precios de consumo del Banco de España para 2026 y 2027 (lo usamos). Para 2028 y 2029 no disponemos de indicadores oficiales por lo que utilizamos para cada año (por ejemplo) el promedio de los indicadores de 2026 y 2027].

En este sentido, es necesario subrayar que en determinados contratos de servicios (por ejemplo, transporte sanitario) no es posible reducir el plazo contractual y limitarlo al periodo temporal del cual existe información,



porque hay importantes inversiones en activos muebles (vehículos) que necesitan de un plazo de amortización suficiente para garantizar su viabilidad”.

II.- INFORME

1.- Previamente al examen de fondo de las cuestiones suscitadas conviene tener presente que, en relación con el contenido de los informes, de acuerdo con el criterio reiteradamente sentado (Informes 5/2007, 6/2007 y 6/2009), a la Comisión Consultiva de Contratación Pública no le corresponde informar expedientes en concreto, salvo los supuestos específicos a que se refiere el artículo 2 del Decreto 93/2005, de 29 de marzo, por el que se regulan la organización y funciones de este órgano consultivo.

Por tanto, los informes que se soliciten habrán de recaer sobre cuestiones que se susciten en relación con la interpretación general de las normas en materia de contratación pública.

Al respecto cabe señalar que en la consulta se plantean una serie de cuestiones en relación con la fijación de precios distintos por anualidades, incluidas las prórrogas, en contratos de servicios intensivos en mano de obra, que sí revisten carácter de generalidad, permitiendo un pronunciamiento de esta Comisión Consultiva de Contratación Pública.

2.- La primera de las cuestiones versa sobre la **posibilidad de prever en los pliegos de contratos de servicios en los que el coste de la mano de obra sea significativo, precios distintos para las diferentes anualidades, incluidos los periodos de prórroga, sobre la base del incremento de los costes laborales previstos en el convenio colectivo que sea de aplicación, bajo el escenario de que el convenio colectivo abarque todo el periodo de duración del contrato.**

Para resolver esta primera cuestión, hemos de partir de lo dispuesto en los artículos 100, 101 y 102 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), que regulan, respectivamente, el presupuesto base de licitación, el valor estimado, y el precio del contrato.

Respecto del presupuesto base de licitación, el artículo 100.2 de la LCSP indica que *“En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia”.*

Con relación al valor estimado, se establece en el artículo 101.2 que *“En el cálculo del valor estimado deberán tenerse en cuenta, como mínimo, además de los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, otros costes que se deriven de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial. (...) En los contratos de servicios y de concesión de servicios en los que sea relevante la mano de obra, en la aplicación de la normativa laboral vigente a que se refiere el párrafo anterior se tendrán especialmente en cuenta los costes laborales derivados de los convenios colectivos sectoriales de aplicación”.* Además, se dispone en el apartado 7 que *“La estimación deberá hacerse teniendo en cuenta los precios habituales en el mercado, y estar referida al momento del envío del anuncio de licitación o, en caso de que no*



se requiera un anuncio de este tipo, al momento en que el órgano de contratación inicie el procedimiento de adjudicación del contrato”

En cuanto al precio del contrato, el artículo 102 de la LCSP señala en su apartado 1 que *“Los contratos del sector público tendrán siempre un precio cierto, que se abonará al contratista en función de la prestación realmente ejecutada y de acuerdo con lo pactado. En el precio se entenderá incluido el importe a abonar en concepto de Impuesto sobre el Valor Añadido, que en todo caso se indicará como partida independiente”*. Y establece en el apartado 3 que *“Los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto base de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados. En aquellos servicios en los que el coste económico principal sean los costes laborales, deberán considerarse los términos económicos de los convenios colectivos sectoriales, nacionales, autonómicos y provinciales aplicables en el lugar de prestación de los servicios”*. Y disponiendo el apartado 4 que *“El precio del contrato podrá formularse tanto en términos de precios unitarios referidos a los distintos componentes de la prestación o a las unidades de la misma que se entreguen o ejecuten, como en términos de precios aplicables a tanto alzado a la totalidad o a parte de las prestaciones del contrato”*.

Por tanto, para calcular el presupuesto base de licitación, el valor estimado y, por ende, el precio del contrato debe tenerse en cuenta los **precios de mercado**, atendiendo a los que existan en el momento del envío del anuncio de licitación o, en su defecto, en el momento en que el órgano de contratación inicie el procedimiento de adjudicación del contrato (v.g. Resoluciones del TARCJA, entre otras, 400/2019, de 28 de noviembre, 50/2020, de 14 de febrero, 224/2020, de 2 de julio, 237/2020, de 9 de julio, 253/2021, de 24 de junio, 107/2022, de 11 de febrero, 199/2025, de 11 de abril y 355/2025, de 16 de junio). Y en el caso de que los costes laborales integren el coste económico principal del contrato, habrá de tener en cuenta los términos económicos previstos en el convenio colectivo sectorial aplicable en el lugar de prestación de los servicios.

Esa exigencia de que los precios sean ajustados a mercado no es baladí. Como ha señalado el **Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC)**, en la **Resolución 1343/2024**, de 25 de octubre, *“la adecuada conformación del presupuesto base de licitación incide en que el precio del contrato sea adecuado para su efectivo cumplimiento. Como hemos dicho en varias ocasiones, la exigencia de que el cálculo del valor de las prestaciones se ajuste a precios de mercado opera no como un suelo sino como un techo, pues tiene por objeto garantizar que en la contratación exista un equilibrio entre las partes, así como la ausencia de enriquecimiento injusto, y la viabilidad de las prestaciones”* (Resoluciones 1263/2019, de 11 de noviembre, o 213/2022, de 17 de febrero).

La LCSP no hace referencia en el artículo 100.2 a un precio de mercado, sino a «precios de mercado», lo que dota a la previsión legal de la adecuada flexibilidad para atender la rica casuística que supone, en este ámbito, la contratación de bienes y servicios por el sector público. La referencia a estos «precios de mercado», sin embargo, contemplada a la luz de los otros preceptos antes invocados, exige a nuestro juicio que el órgano de contratación conforme el presupuesto base de licitación a partir de costes que tengan un anclaje razonablemente objetivo. Dicho en otros términos, el nivel de desagregación de los costes del que debe partir el órgano de contratación ha de ser suficiente para conformar un presupuesto de licitación adecuado a los precios de mercado, esto es, adecuado para que, en las circunstancias vigentes, el eventual adjudicatario pueda cubrir sus costes y obtener un beneficio.

Este mandato inequívoco para que el presupuesto base de licitación, el valor estimado del contrato y el precio del contrato se adecúen a los precios de mercado, se realiza con el fin de garantizar la viabilidad



económica de las prestaciones objeto de licitación, y de respetar el principio de equidad. Para ello se requiere que, para su cálculo, se tengan en cuenta todos los costes directos e indirectos, incluidos gastos generales y beneficio industrial, y en los contratos de servicios en los que sea relevante la mano de obra, deben tenerse especialmente en cuenta los costes laborales derivados de los convenios colectivos sectoriales aplicables.

Sin embargo, este mandato no está exento de limitaciones a la hora de reflejar de manera adecuada los costes laborales a asumir durante la ejecución contractual, en especial en los contratos de servicios intensivos en mano de obra de carácter plurianual.

En estos contratos de servicios en los que el coste económico principal es la mano de obra, es conocido de antemano que el precio se va a actualizar durante el periodo de duración del contrato, incluidas las prórrogas, ya que los costes laborales no son constantes, sino que se incrementan año a año como consecuencia de que los convenios colectivos contemplan la actualización de las tablas salariales en función de una variable, generalmente un porcentaje (fijo o variable) o el IPC, para todos los años de su vigencia, a efectos de compensar el incremento del coste de la vida. No obstante, como bien es sabido, la LCSP no permite revisar o modificar el precio de estos contratos.

Ante esta situación, es lógico que los órganos de contratación busquen soluciones para impedir que el incremento previsible del coste del contrato durante las prórrogas haga antieconómica su ejecución para la persona contratista en las mismas condiciones aplicables para el periodo inicial, y sin vulnerar los principios propios de los contratos de ejecución a riesgo y ventura, de igualdad, transparencia y concurrencia, así como de eficacia y eficiencia en el gasto.

En este caso, lo que el SAS plantea en esta primera pregunta es la posibilidad de establecer precios diferentes por anualidades, incluidas las prórrogas, en función del incremento de los costes salariales que se prevean en el convenio colectivo de referencia, y bajo el escenario de que el convenio colectivo abarque todo el periodo de duración del contrato incluida las distintas prórrogas.

En principio, nada impide que los precios de un contrato puedan variar en cada anualidad en función del incremento de las tablas salariales que se prevea para cada año en el convenio colectivo.

Como ya hemos visto en la Resolución del TACRC 1343/2024, la LCSP no hace referencia en el artículo 100.2 a un precio de mercado, sino a «precios de mercado», lo que dota a la previsión legal de la adecuada flexibilidad para atender la rica casuística que supone, en este ámbito, la contratación de bienes y servicios por el sector público. Aunque la referencia a estos «precios de mercado» exige que el órgano de contratación conforme el presupuesto base de licitación a partir de costes que tengan un anclaje razonablemente objetivo.

Esta exigencia deriva de la necesidad de que los contratos del sector público tengan siempre un **precio cierto** (ex artículo 102.1 LCSP), que debe estar establecido y acordado desde el principio. Para ello, los pliegos de cláusulas administrativas particulares del contrato deben especificar los precios máximos por anualidades sobre los que las personas licitadoras deben realizar sus ofertas económicas, incluidos los periodos de prórroga. De este modo, la oferta que realicen las licitadoras para las posibles prórrogas del contrato constituye un precio cierto, ya que la cantidad estará fijada desde el inicio del contrato.

Se trata de determinar un importe cierto para cada una de las anualidades del contrato, estimando los costes salariales para cada una de las anualidades de duración inicial del contrato y prórrogas de acuerdo con las previsiones del convenio colectivo de referencia, aplicando para la adjudicación y prórroga esa



estimación de precio realizada por el órgano de contratación por anualidad y deduciendo la baja ofertada por la persona adjudicataria.

Además, establece el artículo 102.3 LCSP que el **precio** debe ser **adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato**, estimándose correctamente su importe y atendiendo al **precio general de mercado**. En servicios donde el coste principal sean los costes laborales, deben **considerarse los términos económicos de los convenios colectivos aplicables**.

En este sentido, debe afirmarse que precisamente determinar en el contrato distintos precios por anualidades, en función del incremento del coste laboral que prevea para cada año el convenio colectivo de referencia, es una manera muy idónea de fijar el precio del contrato de acuerdo con los precios del mercado y teniendo en cuenta los términos económicos de los convenios colectivos aplicables.

Así lo ha entendido también la **Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana**, en su **Informe 4/2022**, de 3 de noviembre, citado por la consultante:

“Resulta por tanto evidente que tratándose de estos contratos en los que el coste de mano de obra forma parte del precio total, considerando los diferentes incrementos/año previstos en el convenio de aplicación que rige el contrato durante su vigencia, puede reflejarse en la anualidad correspondiente dicho incremento. El ritmo de ejecución de las prestaciones así como los costes asociados y pagaderos por la Conselleria, que forman parte del precio total, podrán variar en cada anualidad sobre la base establecida en el convenio de aplicación al concreto contrato, debiendo reflejarse así en el pliego de cláusulas administrativas. Es en todo caso una buena forma de entender el efecto vinculante de los convenios, además de que la facturación lineal podría producir desajustes entre la primera y la última anualidad de contrato.”

De hecho, esta forma de determinar el precio del contrato es más adecuada que promediar los costes futuros en un precio único inicial. Establecer un precio único para toda la duración del contrato, basado en una media de futuros costes salariales, no se ajusta a la normativa, ya que implicaría aplicar costes salariales anticipados antes de su aplicación oficial, no reflejando los precios de mercado reales durante el periodo inicial. Además, esta práctica iría en contra del principio de eficiencia del gasto público, ya que implicaría sobrecostes en el periodo inicial de duración del contrato.

En esa línea se manifiesta la **Junta de Contratación Pública de Navarra**, en el citado **Informe 1/2022**, de 22 de marzo:

“En cuanto a la adecuación a mercado, parece que puede realizarse un juicio positivo en tanto que precisamente la oferta para las prórrogas se habrá podido realizar teniendo en cuenta las circunstancias (como mínimo, las ciertas) que tendrán impacto en los costes del servicio. Aún más, este nuevo precio puede considerarse más adecuado al mercado que un único precio ofertado para el periodo inicial del contrato y todas sus posibles prórrogas por cuanto, o bien el precio para el periodo inicial deberá tener en cuenta el incremento de costes durante toda la posible vida del contrato, en cuyo caso la entidad contratante se verá avocada a pagar un sobrecoste durante el periodo inicial de ejecución del contrato, o de no ser así, el precio no podría considerarse adecuado a mercado.”

Y también lo hace la **Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña**, en el citado **Informe 38/2024**, de 5 de diciembre:

“Por otra parte, y vistos los términos del informe que acompaña la petición, hay que apuntar que no parece conforme con la normativa de contratación pública el establecimiento de un mismo precio unitario para toda la duración del contrato sobre la base de un presupuesto base de licitación calculado



tomando en consideración la media de los eventuales futuros costes salariales que puedan aplicar a lo largo de la ejecución, de manera que se incrementan los costes salariales aplicables al periodo del contrato ejecutado hasta que efectivamente se publique la nueva tabla salarial revisada con los precios ya anticipados, no ajustándose a precios de mercado la retribución fijada.”

A mayor abundamiento, debe añadirse que la **libertad de pactos**, prevista en el artículo 34 de la LCSP, permite a la Administración incluir cualesquiera pactos, cláusulas y condiciones, siempre que no sean contrarias al interés público, al ordenamiento jurídico y a los principios de buena administración.

La práctica de establecer precios diferentes por anualidades, también para las prórrogas, no equivale a una revisión de precios encubierta, siempre que no se utilicen estimaciones inciertas no fundamentadas, no se modifique el contrato durante su ejecución para adaptarlo a cambios salariales no previstos y no se promedien costes futuros en un precio único inicial.

Esa práctica tampoco sería contraria al **principio de invariabilidad de las condiciones en las prórrogas** previsto en el artículo 29.2 LCSP, que establece que *“el contrato podrá prever una o varias prórrogas siempre que sus características permanezcan inalterables durante el período de duración de estas, sin perjuicio de las modificaciones que se puedan introducir de conformidad con lo establecido en los artículos 203 a 207 de la presente Ley”*.

Así, la prórroga de un contrato implica que éste se prolongue durante un tiempo determinado después de su finalización. La prórroga no modifica ninguno de sus elementos esenciales, sino que únicamente amplía su duración.

Considera esta Comisión Consultiva que establecer precios diferentes para las prórrogas, basados en los costes salariales previstos para esas anualidades en el convenio colectivo de referencia, no contraviene el artículo 29.2 de la LCSP, que exige que las características de los contratos permanezcan inalterables durante las prórrogas, ya que esta diferenciación de precios se establece desde las condiciones iniciales pactadas, al estar previsto en el propio pliego de cláusulas administrativas particulares.

En este sentido se ha pronuncia la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña en el citado Informe 38/2024:

“Además, por lo que se refiere específicamente a la posibilidad apuntada en la petición de informe, de que los precios unitarios diferentes se establezcan para los periodos de prórroga del contrato, de manera que en la primera anualidad se fijen los precios unitarios de acuerdo con los costes salariales vigentes y para las prórrogas sucesivas se fijen los precios de acuerdo con los costes salariales en que se prevé que estén vigentes en cada momento –ya sea para que estén establecidos con carácter definitivo o por aplicación del porcentaje estimativo de incremento que se pueda adelantar con relativa certeza–, hay que apuntar que esta operativa no sería contraria a la exigencia establecida en el artículo 29.2 de la LCSP que las características de los contratos permanezcan inalterables durante el periodo de duración de las prórrogas. Ciertamente, esta previsión de la LCSP parte de la base de que las prórrogas no forman parte de la duración inicial del contrato y, como prolongación de éste, necesariamente deben mantener las condiciones iniciales pactadas, y sería un supuesto diferente que, precisamente, ya sean estas condiciones iniciales pactadas las que incluyan precios unitarios diferentes para las prórrogas, hecho que determina que no se incorporen condiciones no previstas en el momento de decretarse y, por tanto, que no se alteren las características del contrato, como proscrib el precepto.”

Pero, además, debe añadirse que en estos contratos de servicios intensivos en mano de obra en los que se fijan precios diferentes por anualidades, en función del incremento de los costes salariales que se prevén en



el convenio colectivo de referencia, si se prorrogase el contrato con los mismos precios que la última anualidad, se estaría alterando una de las características del contrato definida en el pliego, que precisamente prevé incrementos anuales de los costes laborales en función del porcentaje pactado en el convenio colectivo, y podría provocar situaciones en la que la continuidad de la ejecución del contrato resultase inviable para el contratista, con el consiguiente perjuicio de los intereses de la entidad del sector público que se trate.

Pongamos el ejemplo de un contrato de este tipo que prevé un periodo inicial de duración de tres años, con posibilidad de dos prórrogas anuales, estableciendo el pliego un precio para la primera anualidad del contrato, el cual se incrementa cada año en un 3%, que es el porcentaje de subida salarial que contempla el convenio colectivo aplicable. Si al prorrogar el contrato, se aplicase el precio del año 3, no se estaría prorrogando el contrato en sus mismos términos, ya que se eludiría la previsión de incremento del 3% en cada anualidad, y se estaría congelando artificiosamente el precio, impidiendo además su valoración a precios de mercado.

Por tanto, la práctica de establecer precios diferentes por anualidades, incluidos los periodos de prórrogas, cuando el convenio colectivo aplicable abarque todo el periodo de duración del contrato, cumple con las exigencias de precio cierto, calculado de acuerdo con los precios de mercado, teniendo en cuenta los términos económicos del convenio colectivo aplicable y sin vulnerar el principio de invariabilidad de las condiciones previsto en el artículo 29.2 LCSP. Se trata de un uso legítimo de la libertad de pactos, orientado a garantizar la viabilidad económica del contrato y la correcta ejecución del servicio.¹

¹ A la misma conclusión llegan las Juntas consultivas de Navarra, Valencia y Cataluña:

- **Informe 1/2022 de la Junta de Contratación Pública de Navarra:**

“Por lo tanto, desde todos los puntos de vista, la solicitud de un precio diferente para cada uno de los posibles periodos de ejecución del contrato debe entenderse adecuada a la legalidad y a la necesidad manifestada por la consulta, en relación con la estimación económica de los costes laborales en el contrato, encaminada a la correcta ejecución del mismo y, por tanto, a la mejor consecución del interés público.”

- **Informe 4/2022 de la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana:**

“Tratándose de estos contratos en los que el coste de mano de obra forma parte del precio total, considerando los diferentes incrementos/año previstos en el convenio de aplicación que rige el contrato durante su vigencia, puede reflejarse en la anualidad correspondiente dicho incremento. El ritmo de ejecución de las prestaciones así como los costes asociados y pagaderos por la Conselleria porque forman parte del precio total, podrán variar en cada anualidad sobre la base establecida en el Convenio de aplicación, debiendo reflejarse así en el pliego de cláusulas administrativas. Es en todo caso una buena forma de entender el efecto vinculante de los convenios, además de que la facturación lineal podría producir desajustes entre la primera y la última anualidad de contrato.”

- **Informe 4/2022 de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña:**

“Es jurídicamente viable fijar precios unitarios diferentes en las anualidades o periodos de ejecución de un contrato, cuando esta distinción esté motivada debidamente, ya sea por los índices, los volúmenes u otras circunstancias concurrentes que justifiquen las diferencias de precios para que sean ajustados a mercado. Si bien esta viabilidad se puede afirmar sin objeciones en caso de que las variaciones o las circunstancias que motivan los diferentes precios sean ciertas y conocidas en el momento de la configuración de las condiciones económicas de los contratos, en caso contrario, cuando se trate de estimaciones inciertas, esta posibilidad se encuentra limitada por el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto y el deber de uso eficiente de los fondos públicos. En este sentido, y específicamente en los contratos de servicios con uso intensivo de mano de obra, parece posible establecer precios unitarios diferentes para sus prórrogas, para poder tener en cuenta los costes salariales que deriven de la revisión de la tabla salarial o de la modificación de las condiciones económicas del convenio colectivo aplicable, siempre que estos estén establecidos con carácter definitivo o puedan determinarse con relativa certeza. Además, circunscribir a las prórrogas el establecimiento de precios unitarios diferentes en estos casos permite poder o tener que hacer uso de la opción de no acordarlas, en caso de que los incrementos salariales no llegaran a



3.- La segunda y tercera de las consultas planteadas por el SAS cuestionan igualmente la **posibilidad de prever en este tipo de contratos de servicios intensivos en mano de obra precios diferentes para las distintas anualidades del contrato, incluido los periodos de prórroga, pero bajo el escenario de que el convenio colectivo no abarque todo el periodo de duración del contrato**. Y para este caso, las posibilidades que se presentan son las siguientes:

- a) La aplicación de la ultraactividad de los convenios colectivos o de otros indicadores macroeconómicos basados en el índice armonizado de precios de consumo, como los estudios del Banco de España (Eurosistema) o indicadores similares.
- b) Y en caso de que los indicadores macroeconómicos oficiales no alcancen a la totalidad de anualidades del periodo contractual, incluida las prórrogas, se plantea la aplicación de un indicador basado en los indicadores anteriores conocidos, como por ejemplo el promedio.

Por tanto, la diferencia respecto a lo expuesto en el punto 2 del informe es que, en estos supuestos, el órgano de contratación no conoce con seguridad, en el momento de preparación y licitación del contrato, los eventuales aumentos de los costes salariales que se aplicarían en todas las anualidades del contrato, incluido los periodos de prórroga, ya que el convenio colectivo aplicable finaliza antes de que termine el contrato.

De todos los requerimientos legales que se han analizado anteriormente para reputar como válida la fijación de precios distintos por anualidades, incluidas las prórrogas, la que plantea dudas sobre su cumplimiento en este escenario en que la regulación del convenio colectivo de aplicación no alcance a todas las anualidades del contrato, es la exigencia de que el contrato tenga siempre un precio cierto, que debe estar establecido y acordado desde el principio. Decíamos que, para ello, los pliegos de cláusulas administrativas particulares del contrato deben especificar los precios máximos por anualidades sobre los que las personas licitadoras deben realizar sus ofertas económicas, incluidos los periodos de prórroga.

En este punto cabe plantearse si solo se considera precio cierto cuando el incremento del precio en las anualidades no cubiertas por el convenio vigente se basa en los datos o indicadores que establezca el convenio colectivo de referencia, o si, por el contrario, también puede considerarse precio cierto aquel que está fijado en función de otro indicador fiable y justificado.

Concluía a este respecto la **Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña**, en el precitado Informe 38/2024 que:

“En definitiva, para el cálculo del presupuesto base de licitación, que determinará las ofertas de las empresas y el precio de los contratos, los órganos de contratación no pueden tener en cuenta precios de mercado inciertos o que se prevea que se darán en el futuro eventualmente –a pesar de este “futuro” pudiera abarcar parte de la duración del contrato que se diseña–, sino que sólo deben tener en cuenta aquellos sobre los que tenga conocimiento, aunque quizás no sean vigentes en el momento preciso de aprobación del expediente, pero que se puede constatar con relativa certeza que lo estarán cuando el contrato esté en ejecución.

darse finalmente –supuesto que sólo tendría que producirse de forma muy excepcional de acuerdo con la certeza de que, como se ha dicho, debe concurrir para considerar viable esta configuración de las licitaciones”.



Hay que apuntar que, con carácter general, nada obsta que los precios unitarios de un contrato no sean los mismos durante toda su duración, entendiéndose jurídicamente viable que se puedan fijar precios diferentes en las diferentes anualidades o periodos de la ejecución de un contrato, cuando esta distinción esté motivada debidamente, ya sea por los índices, los volúmenes u otras circunstancias que justifiquen las diferencias de precios.

Si bien esta viabilidad se puede afirmar sin objeciones en caso de que las variaciones o las circunstancias que motivan los diferentes precios sean ciertas y conocidas en el momento de la configuración de las condiciones económicas de los contratos, en caso contrario, cuando se trate de estimaciones inciertas –ya sea tanto por los importes o volúmenes, como por el momento en que se volverán efectivas–, esta operativa encuentra su limitación en el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto y en el deber de uso eficiente de los fondos públicos. En este sentido, conviene precisar también que si bien los incrementos de precios derivados de un nuevo convenio colectivo pueden ser previsibles pero también eventuales, en función del momento en que se encuentre la negociación, pudiendo darse o no y en un momento temporal más próximo o lejano, la revisión de las tablas salariales, basadas en los índices y porcentajes aplicables al mercado para efectuarlas, disfrutan de mayor certeza, tanto en su aprobación como en la estimación del porcentaje de incremento.

Por tanto, estas circunstancias deben ser tenidas en cuenta por las empresas del sector a la hora de efectuar sus ofertas y deben ser tomadas en consideración también por los órganos de contratación al efectuar los cálculos de los presupuestos de los contratos, de manera que en los casos en que se pueda constatar con relativa certeza cuáles serán los incrementos efectivos de los costes salariales y cómo y cuándo se producirán, parece no sólo adecuado, sino también necesario, que las condiciones de los contratos se configuren de acuerdo con estos. De esta manera se cumple mejor la necesidad de que el precio del contrato sea ajustado a mercado, teniendo en cuenta los diferentes periodos de duración de la fase de ejecución, para facilitar su continuidad y promover que se ejecute con las debidas garantías y sin que eso vaya en detrimento de la calidad de las prestaciones, como tampoco del principio de riesgo y ventura –que no se encuentra opuesto a una adecuada estimación de costes y al establecimiento de un precio adecuado a los precios de mercado.”

Pues bien, esta Comisión Consultiva comparte el criterio de la Junta catalana, puesto que de lo que se trata al calcular el presupuesto base de licitación es que el mismo sea adecuado y suficiente para garantizar un precio del contrato acorde a mercado y adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato. Por eso, para este tipo de contratos de servicios intensivos en mano de obra el artículo 100.2 indica que el órgano de contratación deberá fijar el presupuesto base de licitación estimando los costes salariales a partir del convenio laboral de referencia, y entendiendo que esa estimación debe incluir todo el plazo de duración del contrato, ya que no se puede calcular el presupuesto en función de los costes vigentes en el año 1 para un contrato que dure 5 años, incluidas las prórrogas.

Siendo, por tanto, claro que hay que estimar los costes salariales para toda la vigencia del contrato, teniendo en cuenta los costes establecidos en el convenio colectivo de referencia hasta que finalice su vigencia, si el contrato se extiende más allá de esta vigencia, no cubriendo algunas de sus anualidades, incluidos los periodos de prórroga, no debe cuestionarse que un órgano de contratación diligente, conforme al principio de buena administración, debe calcular también los costes salariales que aplicarían en esas anualidades no cubiertas a priori por el convenio.

Parece que a la misma conclusión llega el **TARCJA** en las resoluciones citadas por el SAS en su oficio de consulta, sobre todo en la Resolución 145/2025, de 11 de marzo, cuando dice:

“Ello sin perjuicio, de que el órgano de contratación conforme al principio de buena administración pueda estimar en el presupuesto base de licitación una partida para sufragar posibles revisiones de los costes laborales derivados de pactos que pudiesen alcanzarse en un futuro, sin que conforme a lo



expuesto ello le sea exigible y sin que en función de lo analizado en la presente resolución la recurrente haya acreditado que el presupuesto base de licitación vaya a incumplir los costes derivados de la aplicación del mencionado Convenio colectivo.”

Plantea el SAS en su consulta la posibilidad de aplicar, en estos casos, la ultraactividad de los convenios colectivos o de otros indicadores macroeconómicos basados en el índice armonizado de precios de consumo, como los estudios del Banco de España (Eurosistema) o indicadores similares, o en caso de que los indicadores macroeconómicos oficiales no alcancen a la totalidad de anualidades del periodo contractual, incluida las prórrogas, plantea la aplicación de un indicador basado en los indicadores anteriores conocidos, como por ejemplo el promedio.

Pues bien, esta Comisión debe responder afirmativamente a la posibilidad de aplicar la ultraactividad del convenio colectivo, debiendo tenerse en cuenta, en ese caso, lo que el convenio colectivo de referencia establezca respecto al incremento o revisión de los costes salariales en caso de prórroga y ultraactividad del convenio.

Para justificar este uso, debemos hacer una breve referencia a los conceptos de prórroga y ultraactividad de los convenios colectivos. Tras la reforma del artículo 86 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, llevada a cabo por el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de Reforma Laboral (que entró en vigor el 31 de diciembre de 2021), la extinción de un convenio colectivo no es automática por la mera llegada del término final, pues el convenio debe ser denunciado previamente en los términos y condiciones que se hayan pactado en el propio convenio. Si falta esta denuncia, el efecto es la prórroga de la vigencia del convenio por períodos anuales. Pero aun cuando se produzcan ambos pasos (llegada del término final y previa denuncia), la vigencia del convenio se mantiene durante el proceso de negociación como consecuencia del instituto jurídico de la ultraactividad, pudiendo extenderse dicha vigencia sin limitación temporal mientras las partes negocian. Es decir, tras la reforma, si un convenio es denunciado y no establece cláusula alguna sobre su vigencia, y no se ha alcanzado un acuerdo respecto al nuevo, dicho convenio se prorroga sine die.

Además, debe tenerse en cuenta también la **sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo 53/2025, de 28 de enero de 2025**, que aborda la aplicación de una cláusula de revisión salarial en una situación de prórroga de un convenio colectivo, dictaminando que, durante la citada prórroga, se deben mantener las cláusulas de revisión salarial que no estén ligadas a periodos específicos. Esto significa que, si un convenio tiene una cláusula de revisión o garantía salarial vinculada al IPC, esta debe aplicarse año tras año durante la prórroga. Sin embargo, si la actualización salarial estaba programada solo para un año concreto, no se extenderá automáticamente a años posteriores.

“2.-La aplicación de los anteriores criterios al artículo 36 del convenio colectivo conduce a la clara conclusión de que el precepto contiene dos mandatos distintos: el primero, estableciendo un incremento salarial determinado para todos y cada uno de los años de vigencia inicial del convenio colectivo: esto es, para los años 2017 (1,75%); 2018 (2%); 2019 (2%) y 2020 (2,5%). Consecuentemente, la prórroga del convenio no permite establecer incremento de salarios del convenio porque los mismos habían sido previstos, exclusivamente, para los años de vigencia inicial pactada; y aplicar alguno de ellos para los años en los que el convenio estuvo en prórroga ordinaria implicaría la creación de obligaciones nuevas no previstas en el convenio que se prorroga.

El segundo mandato, que no tiene delimitación temporal alguna, establece que caso de que el IPC supere, en cada año de vigencia del convenio, el 5%, se revisará el exceso de dicho porcentaje en todos los conceptos económicos y en todas las categorías profesionales. Dado que, en este caso, la previsión no va ligada a ningún año concreto, sino que se refiere -sin distinción- a cada año de vigencia del



convenio, la sentencia recurrida ha interpretado que esta previsión no está unida de manera directa a los años de vigencia inicial, sino que puede aplicarse mientras el convenio este vigente. Esta interpretación no sólo es acorde con los principios hermenéuticos que rigen la aplicación de los convenios colectivos, tal como han sido reiteradamente establecidos por esta Sala y se han transcrito anteriormente; sino que, además, se trata de una interpretación que esta Sala comparte plenamente por lógica, adecuada y coherente; y, también, porque es la que mejor se adecúa al mantenimiento del equilibrio de intereses que presidió la negociación y firma del convenio colectivo y la posterior decisión de no denunciarlo dejando que entrara en situación de prórroga ordinaria.”

Por tanto, la ultraactividad de los convenios colectivos, prevista en el artículo 86.3 del Estatuto de los Trabajadores, opera como una garantía de continuidad normativa, asegurando la pervivencia de las condiciones salariales y laborales pactadas mientras no entre en vigor un nuevo convenio. Y en este contexto la ultraactividad constituye una manifestación específica de lo previsto en los artículos 101 y 102 de la LCSP, en tanto que permite la estimación de los costes derivados de la aplicación de la normativa laboral vigente, y en concreto, de los derivados del convenio colectivo sectorial de aplicación. Asimismo, dota de mayor seguridad jurídica y coherencia técnica a la fase de preparación del contrato, al permitir que el órgano de contratación incorpore, de manera justificada y conforme a derecho, previsiones sobre la evolución salarial durante la totalidad del periodo contractual, incluyendo las prórrogas, con base en la ultraactividad del convenio colectivo y en las previsiones de revisión salarial contenidas en el mismo.

En consecuencia, siendo la pérdida de vigencia del convenio colectivo una cuestión un tanto imprecisa e incierta, parece razonable que un órgano de contratación diligente, en fase de preparación del expediente, al estimar conforme a mercado el presupuesto base de licitación que determinará las ofertas a presentar por las empresas y el precio del contrato, pueda tener en cuenta al calcular los costes salariales para las anualidades del contrato no cubiertas inicialmente por el convenio vigente, incluido los periodos de prórrogas, una previsión de incremento salarial según lo que haya previsto el convenio para el caso de prórroga y denuncia del mismo y lo previsto en la correspondiente cláusula de revisión salarial, toda vez que un escenario posible que podría darse una vez expirada la duración del contrato, es que el mismo se prorrogue por periodos anuales en tanto no se alcanzase un acuerdo respecto al nuevo convenio.

Respecto a la otra posibilidad que plantea el SAS de emplear otros indicadores macroeconómicos (no previstos en el convenio colectivo de aplicación), esta Comisión no ve posible su aplicación, estimando que solo puede reputarse como “precio cierto” cuando el incremento del precio en las anualidades del contrato no cubiertas por el convenio, incluidos los periodos de prórroga, se base en los datos o indicadores que establezca el convenio colectivo de referencia.

Coincidimos con la conclusión alcanzada por la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña en el precitado informe 38/2024, en el sentido de que *“Es jurídicamente viable fijar precios unitarios diferentes en las anualidades o periodos de ejecución de un contrato, cuando esta distinción esté motivada debidamente, ya sea por los índices, los volúmenes u otras circunstancias concurrentes que justifiquen las diferencias de precios para que sean ajustados a mercado. Si bien esta viabilidad se puede afirmar sin objeciones en caso de que las variaciones o las circunstancias que motivan los diferentes precios sean ciertas y conocidas en el momento de la configuración de las condiciones económicas de los contratos, en caso contrario, cuando se trate de estimaciones inciertas, esta posibilidad se encuentra limitada por el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto y el deber de uso eficiente de los fondos públicos. En este sentido, y específicamente en los contratos de servicios con uso intensivo de mano de obra, parece posible establecer precios unitarios diferentes para sus prórrogas, para poder tener en cuenta los costes salariales que deriven de la revisión de la tabla salarial o de la modificación de las condiciones económicas del convenio colectivo*



aplicable, siempre que estos estén establecidos con carácter definitivo o puedan determinarse con relativa certeza.”

III.-CONCLUSIONES

Primera. - Es posible establecer precios diferentes por anualidades, incluidos los periodos de prórrogas, en función del incremento de los costes salariales que se prevean en el convenio colectivo de referencia, cuando el citado convenio abarque todo el periodo de duración del contrato, incluida las distintas prórrogas. Esta práctica cumple con las exigencias de precio cierto, calculado de acuerdo con los precios de mercado, teniendo en cuenta los términos económicos del convenio colectivo aplicable y sin vulnerar el principio de invariabilidad de las condiciones previsto en el artículo 29.2 LCSP. Se trata de un uso legítimo de la libertad de pactos, orientado a garantizar la viabilidad económica del contrato y la correcta ejecución del servicio.

Segunda.- Para el supuesto de que el convenio colectivo no abarque todo el periodo de duración del contrato, parece razonable que un órgano de contratación diligente, en fase de preparación del expediente, al estimar conforme a mercado el presupuesto base de licitación que determinará las ofertas a presentar por las empresas y el precio del contrato, pueda calcular los costes salariales para todo el periodo de duración del contrato, pudiendo tener en cuenta para las anualidades del contrato no cubiertas inicialmente por el convenio vigente, incluidos los periodos de prórrogas, la ultraactividad del convenio ex artículo 86 ET, y por tanto, pueda prever un incremento salarial según lo que haya previsto el convenio de referencia para el caso de prórroga y denuncia del mismo y en la correspondiente cláusula de revisión salarial.

Es todo cuanto se ha de informar.