



**Informe 1/2024, de 27 de junio de 2024. Informe sobre varias cuestiones relacionadas con los contratos de suministros y servicios en función de las necesidades de la disposición adicional trigésimo tercera de la Ley 9/2017, de 9 de noviembre, de contratos del sector público (LCSP); varias cuestiones relacionadas los artículos 301 y 309 de la LCSP; y varias cuestiones relacionadas con el valor estimado**

**Antecedentes**

1. El 3 de mayo de 2024, el Interventor General de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears solicitó a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (en adelante, JCCA) un informe sobre varias cuestiones relacionadas con los contratos de suministros y servicios en función de las necesidades, previstos en la disposición adicional treinta y tres de la Ley 9/2017, de 9 de noviembre, de contratos del sector público (LCSP); varias cuestiones relacionadas con los artículos 301 y 309 LCSP y varias cuestiones relacionadas con el valor estimado.

Más concretamente, la Intervención General (en adelante, IG) plantea tres preguntas:

1. La posibilidad de no prever en la documentación que rija la licitación, la modificación de los contratos con presupuesto limitador, regulados en la DA 33 LCSP.
2. La posibilidad de aplicar a los contratos con presupuesto limitador, regulados en la DA 33, los artículos 301 y 309 de la LCSP.
3. La inclusión en el valor estimado del contrato del 10 por ciento adicional previsto en los artículos 242.4, 301.2 y 309.2 LCSP.

2. La solicitud de informe se acompaña del preceptivo informe jurídico, emitido por el Departamento Jurídico y Administrativo de la Consejería de Economía, Hacienda e Innovación el 23 de abril de 2024, que en relación a las preguntas de la IG, consideró resumidamente que:

- 1) Con respecto a la cuestión relativa a la posibilidad de no prever en la documentación que rija la licitación la modificación de los contratos con presupuesto limitador regulados en la disposición adicional trigésimo tercera de la LCSP, se considera que, para los contratos de suministro o de servicios con presupuesto limitador de esta disposición adicional, se tiene que prever de manera obligatoria en la documentación que rija la licitación la posibilidad de que se pueda modificar el contrato –en los términos del artículo 204 de la LCSP– como consecuencia que, dentro de la vigencia del contrato, las necesidades reales sean superiores a las queridas inicialmente (...)



2) En cuanto a la cuestión relativa a la posibilidad de aplicar en los contratos con presupuesto limitador regulados en la disposición adicional trigésimo tercera los artículos 301.2 y 309.1 de la LCSP (...), se considera que los artículos 301.2 y 309.1 de la LCSP suponen la regla general para los contratos de suministro y de servicios a precios unitarios (con las unidades determinadas) y, así, solo se aplican a contratos de suministro a precios unitarios con el número de unidades determinado o a contratos de servicios diferentes a los de trato sucesivo. En cambio, la disposición adicional trigésimo tercera de la LCSP es la regla especial para los contratos en que el número total de entregas o de prestaciones no se ha definido con exactitud en el momento de celebrarse.

3) Con respecto a la cuestión sobre la inclusión (o no) en el valor estimado del contrato del 10 por ciento adicional previsto en los artículos 242.4 (para el contrato de obras), 301.2 (para el contrato de suministro) y 309.1 (para el contrato de servicios) de la LCSP, se considera que sí se tiene que incluir este 10 por ciento adicional en el valor estimado (...).

### **Consideraciones jurídicas**

1. El artículo 65 de la Ley 3/2003, de 26 de marzo, de régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, dispone que la JCCA es el órgano consultivo específico de la Administración de la Comunidad Autónoma y de su administración instrumental en materia de contratación pública.
2. El artículo 15 del texto consolidado del Reglamento de organización y funcionamiento de la JCCA (ROFJCCA), aprobado por el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 21 de julio de 2017 recoge, entre otros, que el Interventor General, dispone de legitimación activa para solicitar informes a la JCCA.
3. El artículo 16 del mismo Reglamento exige que las solicitudes de informe se acompañen preceptivamente de un informe jurídico sobre la cuestión planteada, en el cual se manifieste la duda jurídica o interpretativa que se consulta con exposición de los argumentos que se han tenido en cuenta. Este informe previo lo tienen que emitir los Servicios jurídicos de la Consejería que plantee la solicitud. En este caso, el informe lo ha emitido el Departamento Jurídico y Administrativo de la Consejería de Economía, Hacienda e Innovación.
4. Las dudas que plantea la IG son dudas de interés general en materia de contratación.

Antes de entrar en el fondo de las preguntas planteadas, cabe mencionar que el informe jurídico del Departamento Jurídico y Administrativo de la Consejería Economía, Hacienda e Innovación, adjunto a la solicitud, además de concretar las dudas jurídicas objeto de consulta, ya argumenta y expone con detalle una solución jurídica a las dudas de la IG. La Comisión Permanente de la JCCA comparte y considera acertado todo lo que se



expone en el informe. No obstante, la opinión de esta JCCA es la que se expone a continuación:

— Primera pregunta. La IG plantea la posibilidad de no prever la modificación de los contratos regulados en la DA 33 LCSP en la documentación que rige la licitación, ya que en su opinión, después de analizar la disposición adicional mencionada, junto con el Informe 23/22, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado<sup>1</sup>, entiende que:

Lo que parece que se desprende de este informe es que incluir la previsión de la modificación de los contratos regulados en la D.A. 33ª es una potestad del órgano de contratación, y que no sería obligatorio tramitarla en caso de que las necesidades reales fueran superiores a las queridas inicialmente, sino que se podría licitar un nuevo contrato. No obstante, el literal de la disposición parece establecer esta obligación de incluirlo y también se consideraría adecuado y conveniente debido a las particularidades específicas de este tipo de contrato.

— Contestación a la primera pregunta.

Por una parte, la DA 33 de la LCSP, regula los contratos de suministros y servicios en función de las necesidades en el sentido siguiente:

En los contratos de suministros y de servicios que tramiten las administraciones públicas y otras entidades del sector público con presupuesto limitador, en los cuales el empresario se obligue a entregar una pluralidad de bienes o a ejecutar el servicio de manera sucesiva y por precio unitario, sin que el número total de entregas o prestaciones incluidas en el objeto del contrato se defina con exactitud en el momento de firmarlo, por el hecho de estar subordinados a las necesidades de la Administración, se tiene que aprobar un presupuesto máximo.

En caso de que, dentro de la vigencia del contrato, las necesidades reales sean superiores a las queridas inicialmente, se tiene que tramitar la modificación correspondiente. A estos efectos, se tiene que prever en la documentación que rija la licitación la posibilidad de que se pueda modificar el contrato como consecuencia de esta circunstancia, en los términos que establece el artículo 204 de esta Ley. La modificación se tiene que tramitar antes de que se agote el presupuesto máximo aprobado inicialmente, y con esta finalidad se tiene que reservar el crédito necesario para cubrir el importe máximo de las nuevas necesidades.

Por otra parte, en relación con los contratos de suministros y servicios en función de las necesidades la Junta Consultiva de Contratación del Estado, en el Informe 23/22, de 29 de julio, consideró que:

Se trata de contratos en los que el objeto se define por determinados bienes a entregar o por determinados servicios a ejecutar de forma sucesiva y por precio unitario, según las necesidades de la Administración, hasta el límite de una determinada cuantía que deberá aprobarse como presupuesto máximo, agotado el cual se extingue el contrato salvo que se haya acordado la modificación del mismo para atender necesidades superiores a las inicialmente previstas. (...)

---

<sup>1</sup>Informe 23/2022, de 29 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado «Importe a que debe ascender la reserva de crédito a la hora de aprobar el expediente de contratación»



De acuerdo con ello, para que pueda acordarse esta modificación debe cumplir con los siguientes requisitos:

- Debe responder en un supuesto concreto cual es que, dentro de la vigencia del contrato, las necesidades reales fuesen superiores a las estimadas inicialmente.
- Habrá de articularse una modificación prevista como consecuencia de tal circunstancia en los términos previstos en el artículo 204 de la LCSP, teniendo como límite hasta un máximo del veinte por ciento del precio inicial del contrato.
- La modificación deberá tramitarse antes de que se agote el presupuesto máximo inicialmente aprobado, momento en que quedará cumplido y extinguido el contrato, reservándose en tal fin el crédito necesario para cubrir el importe máximo de las nuevas necesidades.

[...]

### **CONCLUSIONES**

1. En un contrato de los previstos en la Disposición Adicional trigésima tercera de la LCSP, en lo caso de preverse en el mismo la modificación del presupuesto para cubrir el supuesto de que las necesidades reales fuesen superiores a las estimadas inicialmente, su cuantificación sólo debe tenerse en cuenta inicialmente para fijar el valor estimado del contrato, pero no en el presupuesto ni en el precio inicial del mismo.

En opinión de la JCCA, la interpretación que la IG hace de la DA 33 y del informe de la Junta Consultiva del Estado es errónea, porque incluir la previsión de la modificación y tramitarla, si procede, no es opcional sino que responde a la esencia de los contratos de suministros y servicios en función de las necesidades que se regulan en la DA 33. En esta modalidad de contratos, prever la modificación es obligatorio, —de acuerdo con la literalidad de la disposición—, pero además, también es una previsión útil y conveniente para poder contratar más unidades, si procede, cuando las necesidades reales sean superiores a las inicialmente estimadas.

No obstante, en la práctica, la realidad es que existe cierta confusión en los órganos de contratación, hacia a las particularidades específicas de esta modalidad de contratos. Para poder entender su conveniencia y utilidad, hay que distinguir claramente que la LCSP prevé dos maneras de fijación de precios unitarios: por una parte, cuando las unidades de bienes o servicios que la Administración pueda necesitar sean unidades ciertas; y por otra parte, cuando las unidades de bienes o servicios que se puedan necesitar solo sean estimadas, porque que se encuentren supeditadas a las necesidades que puedan surgir durante la vigencia del contrato.

La elección entre una u otra manera de fijación de los precios corresponde en el órgano de contratación, pero debe hacerlo teniendo en cuenta siempre el objeto del contrato ya que las diferencias entre una modalidad o la otra son notables.

Cuando se establezcan precios unitarios con una cantidad cierta de unidades, el órgano de contratación está obligado a adquirir, y el contratista tiene derecho cobrar, la totalidad de unidades contratadas.



Por el contrario, en la modalidad de precios unitarios en función de las necesidades, el órgano de contratación no está obligado a demandar todas las unidades estimadas, ni tampoco a gastar todo del importe aprobado como presupuesto máximo, por eso, el pago se hace en todo caso solamente por las unidades efectivamente suministradas o ejecutadas, pero cuando se agota el crédito presupuestario se acaba la vigencia del contrato. Ahora bien, la mera previsión de poder modificar el contrato, — que no compromete crédito—, puede ser muy útil para evitar problemas de descoordinación entre los servicios promotores y las unidades de contratación en los casos en que se produzcan aumentos imprevistos de unidades. En la práctica, eso ocurre con frecuencia, pero lamentablemente se suele advertir el problema cuando llega el momento de afrontar el pago de las últimas facturas, sin haber tramitado a tiempo el modificado correspondiente. Para evitarlo, se requiere planificación y previsión durante la preparación del contrato, así como un seguimiento adecuado de la ejecución presupuestaria, con el fin de adelantarse a la eventual necesidad de tramitar a tiempo la modificación que se necesite.

Precisamente, con la finalidad de facilitar la utilización de los contratos de suministros y servicios en función de las necesidades a los tramitadores jurídicos, la Comisión Permanente de la JCCA, mediante el Acuerdo de 31 de mayo de 2023, añadió y modificó algunos apartados de los modelos de Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP tipo). Más concretamente:

En el cuadro A.2, referido a al sistema de determinación del precio, se añadió un apartado específico para poder indicar expresamente si se trata o no de un contrato en función de las necesidades de la DA 33.

A.2. Otros sistemas de determinación del precio (especificad lo que sea aplicable)

Precio referido a unidad de ejecución: Precio referido a unidad de tiempo: Precio referido en componentes de la prestación: Otros sistemas:	Presupuesto de gasto máximo (IVA excluido):
IVA:	IVA:
Total:	Total:
Contrato de la Disposición Adicional trigésimotercera LCSP	<input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/> SÍ

En el cuadro S, relativo a las modificaciones, se añadió que «si procede, se tiene que incluir la modificación prevista en la DA 33». Esta referencia se añadió con la intención de hacer recordar a las unidades de contratación que, en caso de tratarse de contratos en función de las necesidades indicados expresamente en el cuadro de la letra A2, se tiene que prever expresamente la posible modificación del contrato.



Y en el mismo sentido, se modificaron las cláusulas 6 y 29 relativas respectivamente, a la determinación del precio y a la modificación del contrato.

Por todo esto, en conclusión, la JCCA considera que en los contratos de suministros y servicios en función de las necesidades de la DA 33, la previsión de la modificación del contrato no es potestativa del órgano de contratación, sino que se tiene que prever obligatoriamente en el PCAP y en el contrato que se formalice; y cuando las necesidades reales sean superiores a las estimadas inicialmente, se tiene que tramitar la modificación en los términos del artículo 204 de la LCSP.

— Segunda pregunta. La IG plantea la posibilidad de aplicar los artículos 301 y 309 de la LCSP a los contratos de la DA 33.

Concretamente, la IG plantea, respecto a los contratos de suministro, si el artículo 301.2 es aplicable a las dos modalidades de precios unitarios (por unidades ciertas y por unidades estimadas) y, por lo tanto, si se podría incrementar hasta un 10 por ciento del precio del contrato, tanto si son unidades ciertas como si son estimadas, sin tramitar el expediente de modificación correspondiente; o si por el hecho que la DA 33 prevea un régimen específico para los contratos con presupuesto limitador, ello supone que no sería aplicable en estos casos y en cualquier caso se tendría que hacer un modificado.

Asimismo, en relación con los contratos de servicios, la IG se plantea si el segundo párrafo del artículo 309.1 sería aplicable solo cuando las unidades de ejecución son determinadas, o también cuando son estimadas y se ha fijado un precio máximo, y no sería necesario, en este segundo caso, tramitar la modificación prevista en la DA 33, si el incremento fuera inferior al 10 por ciento.

— Contestación a la segunda pregunta.

Los artículos 301 y 309 regulan el pago del precio de los contratos de suministros y de servicios respectivamente.

Para los contratos de suministros en que el precio se determine mediante precios unitarios, el artículo 301.2 LCSP dispone que se puede incrementar el número de unidades a suministrar hasta el porcentaje del 10 por ciento del precio del contrato, al que se refiere el artículo 205.2.c) 3º, sin que haya que tramitar un expediente de modificación, siempre que así se hubiera establecido en el pliego de cláusulas administrativas particulares y se hubiera acreditado la financiación correspondiente en el expediente originario del contrato.

Y en relación con los contratos de servicios mediante precios unitarios, el artículo 309.1 de la LCSP dispone que no tienen la consideración de modificaciones,



siempre que se haya establecido así en el pliego de cláusulas administrativas particulares, la variación que durante la ejecución correcta de la prestación se produzca exclusivamente en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las que prevé el contrato, las cuales se pueden recoger en la liquidación, siempre que no representen un incremento del gasto superior al 10 por ciento del precio del contrato.

El informe del Departamento Jurídico y Administrativo de la Consejería Economía, Hacienda e Innovación, basándose en la opinión de algunos expertos en contratación pública<sup>2</sup>, consideró que los artículos 301.2 y 309.1 de la LCSP son de aplicación a los suministros y servicios a precios unitarios con unidades ciertas o determinadas; mientras que a los contratos con unidades estimadas no les son de aplicación los artículos mencionados, porque ya disponen de su propio régimen jurídico específico a la DA 33.

La JCCA está de acuerdo con esta opinión e insiste en la necesidad de aplicar el régimen jurídico previsto por la Ley para cada la modalidad de contrato y quiere recordar que, aunque la LCSP considere que los incrementos o variaciones que no superen el 10% del precio del contrato no son modificaciones contractuales, también se tienen que cumplir una serie de requisitos.

Concretamente, tanto en suministros (art. 301) como en servicios (art. 309), los incrementos o variaciones en el número de unidades se tienen que haber previsto en los pliegos y solo se pueden hacer hasta el 10% del precio del contrato. Pero más allá de eso, la LCSP regula de manera diferente el pago de los incrementos en el caso de los suministros y en el caso de los servicios:

— Para los suministros, se exige acreditar la financiación correspondiente al incrementos o variaciones desde la tramitación del expediente del contrato inicial.

Este régimen vendría a ser similar a lo que prevé la LCSP para los excesos de medición de los contratos de obras, que tampoco se consideran modificaciones y que se recogen en el artículo 242.4 *in fine* LCSP, en el siguiente sentido:

(...), no tienen la consideración de modificaciones:

- i. El exceso de mediciones, entendiéndose como tal la variación que durante la ejecución correcta de la obra se produzca exclusivamente en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto, siempre que en global no representen un incremento del gasto superior al 10 por ciento del precio del contrato inicial. Este exceso de mediciones se tiene que recoger en la certificación final de la obra.

---

<sup>2</sup> Teresa Moreo Marroig, "La ejecución del contrato tras la entrada en vigor de la Ley 9/2017". Revista Española de Control Externo, vol. XX, nº 60 (septiembre 2018), páginas 219-258). En el mismo sentido, hay que mencionar el artículo de Èlia Vilaseca Arquès, «Contratos con precios unitarios: modificación por incremento de unidades», publicado en la Revista «Profundizamos en materia de contratación del sector público» de la Escuela de Administración Pública de Cataluña.



De acuerdo con el artículo 65 de la Ley 14/2014, de finanzas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears — igual que el artículo 47.2 Ley 47/2003, general presupuestaria —, para la financiación de los mencionados excesos de medición de los contratos de obras se tiene que hacer una retención adicional de crédito del 10% del importe de la adjudicación en el mismo momento en que tenga lugar la adjudicación. Esta retención adicional se tiene que aplicar en el ejercicio en que acabe la obra, o en el siguiente, según el momento en que se prevea el pago del certificado final. Estas retenciones computan dentro de los límites porcentuales a que hace referencia el apartado anterior.

Por todo eso, en opinión de la JCCA, en los contratos suministros a precios unitarios con unidades ciertas, en caso de que se quiera hacer uso de las posibilidades de incremento o variación del artículo 301.2, se tendría que acreditar en el expediente originario su financiación, mediante una retención adicional de crédito de hasta el 10% del presupuesto de licitación (documento contable “RT”). La aprobación del gasto por el incremento o variación solo se tendría que llevar a cabo, si procede, por el precio de las unidades incrementadas en el momento en que se tuvieran que pagar y con cargo a la retención.

— Para los servicios, en cambio, el art. 309 LCSP, no exige ninguna retención del crédito inicial y solo dispone que los incrementos o variaciones se podrán recoger en la liquidación del contrato.

Por lo tanto, en caso de que se quiera hacer uso de las posibilidades de incremento o variación del artículo 309.1 LCSP, no hay que acreditar su financiación y se pueden pagar directamente en la liquidación del contrato.

En conclusión, el régimen jurídico aplicable a las modificaciones de contratos a precios unitarios en función de las necesidades es el de la DA 33, en relación con el artículo 204 LCSP. En este caso, si surge la necesidad, el modificado a tramitar se podrá hacer hasta el 20% del precio inicial del contrato. En cambio, para los contratos de suministros y servicios a precios unitarios con unidades ciertas, la LCSP prevé un régimen de pago de incrementos o variaciones de unidades hasta el 10% del precio del contrato, sin que tengan la consideración de modificaciones y sin que se requiera la tramitación de un expediente de modificación del contrato; ahora bien, en cualquier caso, se tienen que cumplir los requisitos que se prevén por cada tipo de contrato en los artículos 301 (suministros) y 309 (servicios).

—Tercera pregunta planteada. La IG plantea la inclusión o no en el valor estimado del contrato del 10 por ciento adicional previsto en los artículos 242.4, 301.2 y 309.2 LCSP.





La IG analiza el concepto de valor estimado que se recoge al art. 101 LCSP y advierte ciertas contradicciones en la doctrina y la jurisprudencia en relación con la inclusión o no, dentro de este concepto, del 10 por ciento adicional previsto para los excesos de medición de los contratos de obras (art. 242.4 LCSP) y los incrementos de unidades en los contratos de suministros y servicios (art. 301.2 y 309.2 LCSP).

— Contestación a tercera pregunta.

Igual que el informe del Departamento Jurídico y Administrativo de la Consejería Economía, Hacienda e Innovación, en opinión de la JCCA, el 10 por ciento adicional por excesos de medición o incrementos o variaciones de unidades de los artículos 242.4, 301.2 y 309.2 de la LCSP, se tienen que incluir en el valor estimado de los contratos.

De acuerdo con el apartado 1 del artículo 101 de la LCSP, por regla general, en los contratos de obras, suministros y servicios, el valor estimado se determina por el importe total, sin incluir el impuesto sobre el valor añadido, pagador según sus estimaciones. I el apartado 2 del mismo artículo, añade que:

2. En el cálculo del valor estimado se tienen que tener 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, se tienen que tener en cuenta:

- a) Cualquier forma de opción eventual y las prórrogas eventuales del contrato.
  - b) Cuando se haya previsto abonar primas o efectuar pagos a los candidatos o licitadores, su cuantía.
  - c) En caso de que, de conformidad con lo que dispone el artículo 204, se haya previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares o en el anuncio de licitación la posibilidad de que el contrato sea modificado, se tiene que considerar valor estimado del contrato el importe máximo que este pueda alcanzar, teniendo en cuenta la totalidad de las modificaciones al alza prevista.
- En los contratos de servicios y de concesión de servicios en que sea relevante la mano de obra, en la aplicación de la normativa laboral vigente a que se refiere el párrafo anterior se tienen que tener especialmente en cuenta los costes laborales derivados de los convenios colectivos sectoriales aplicables.
- (...)

A lo largo de los apartados 2 y siguientes del artículo 101, se recogen diferentes conceptos económicos que pueden integrar el valor estimado en función del tipo de contrato.

Sin embargo, lo cierto es que el artículo no contiene una definición exacta del concepto de valor estimado, ni prevé una manera única de calcularlo. Sin duda, la extensión del artículo 101 LCSP y la disparidad de conceptos económicos que se mencionan, dificulta la comprensión del concepto de valor estimado y de los importes que se pueden incluir.



Ahora bien, de la literalidad del artículo, queda claro que el valor estimado de los contratos se determina por el importe total a pagar (sin IVA), pero además, se tienen que tener en cuenta, como mínimo, los conceptos de los apartados 2 y siguientes del art. 101 de la LCSP que resulten de aplicación al contrato.

Lo que también dispone el artículo, es que se trata en todo caso de una estimación, que se tiene que hacer teniendo en cuenta los precios habituales en el mercado, mediante el método de cálculo que elija el órgano de contratación y de acuerdo con los conceptos que, como mínimo, se relacionan en el artículo. La elección no se puede efectuar con la intención de sustraer el contrato a la aplicación de las normas de adjudicación que correspondan. En todo caso, el método de cálculo tiene que figurar en los pliegos de cláusulas administrativas particulares y la estimación tiene que estar referida al momento del envío del anuncio de licitación o al momento del inicio del procedimiento de adjudicación del contrato.

Entre los conceptos económicos que se pueden incluir, la letra *a*) del apartado 2, prevé expresamente «cualquier forma de opción eventual», sin que la LCSP defina qué se tiene que entender como tal. Por tanto, las dudas de la IG son comprensibles, ya que incluso entre la doctrina administrativa existen opiniones contrapuestas en relación con la inclusión o no de los porcentajes adicionales en el valor estimado.

Concretamente, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado ha mantenido en varias ocasiones<sup>3</sup> que los porcentajes adicionales mencionados no se tienen que incluir en el valor estimado de los contratos, porque ha interpretado que:

(..) aunque los mismos sean frecuentes, no siempre tienen por qué formar parte del contrato, ya que tienen un carácter puramente contingente y no tienen por qué existir. Por la misma razón también tienen que quedar excluidos del presupuesto base de licitación.

En cambio, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC)<sup>4</sup>, es partidario que los porcentajes adicionales se incluyan en el valor estimado, ya que son incrementos posibles o eventuales sobre el precio inicial del contrato que se podrán llegar a satisfacer al contratista.

Para aclarar esta cuestión, resulta de interés mencionar la opinión de algunos expertos en contratación pública<sup>5</sup>, que han considerado que los conceptos económicos a incluir en el valor estimado del artículo 101 LCSP, no son *numerus*

<sup>3</sup> Informes de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado nº 43/08, de 28 de julio de 2008 y nº 85/2018, de 25 de mayo de 2020.

<sup>4</sup> Entre otros, la Resolución nº 1516/2021 de 4 de noviembre de 2021, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.



*clausus* y que dentro del concepto de «*cualquier forma de opción eventual*», se tienen que entender incluidos los porcentajes adicionales de los artículos 242.4, 301.2 y 309.2 de la LCSP, ya que no son más que estimaciones de eventuales obligaciones económicas a pagar al contratista, que se prevén en el pliego. Así, de la misma manera que en el valor estimado se incluyen los eventuales modificados, también se tienen que incluir los eventuales excesos de medición, variaciones o incrementos. El principal inconveniente de la doctrina de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, sería que no tiene en cuenta el componente de previsibilidad, que es uno de los elementos del valor estimado.

También cabe mencionar, como apunta la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón<sup>6</sup>, que:

El valor estimado es un concepto fundamental que permite al órgano de contratación determinar cuál es el impacto económico máximo a que puede ascender el contrato, lo cual resulta de especial trascendencia, puesto que el valor estimado determina, entre otras, las reglas de publicidad aplicables, así como las de procedimiento de adjudicación, solvencia y, en su caso, clasificación, y el régimen de recursos. [...].

En definitiva, los porcentajes adicionales de los artículos 242.4, 301.2 y 309.2 de la LCSP, tienen que incluirse en el valor estimado porque son previsiones económicas que eventualmente pueden suponer un aumento de los precios del contrato inicial. El cálculo del valor estimado tiene que hacerse de la manera más precisa posible, ya que es la previsión del impacto económico máximo a que puede ascender el contrato y tiene una importancia sustancial, pues determina las reglas de publicidad, de procedimiento, de solvencia o clasificación exigibles o el régimen de recursos que se pueden interponer.

## Conclusiones

Vistos los argumentos expuestos, la opinión de la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa es la siguiente:

1. En los contratos de suministros y servicios en función de las necesidades regulados en la DA 33<sup>a</sup>, la previsión de una modificación del contrato no es potestativa del órgano de contratación, sino que hay que preverla obligatoriamente en el PCAP y en el contrato que se formalice; y cuando las necesidades reales sean superiores a las estimadas inicialmente se tendrá que tramitar el modificado en los términos del artículo 204 de la LCSP.

---

<sup>5</sup> Manuel Ruiz Daimiel, «*El valor estimado y el 10 por ciento de liquidación en el contrato de obra...y en el de suministros y servicios*», Observatorio de Contratación Pública, 30 de junio de 2022.

<sup>6</sup> Informe nº 13/2014, de 7 de mayo, de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Aragón.



2. El régimen jurídico aplicable a las modificaciones de contratos a precios unitarios en función de las necesidades es el de la DA 33, en relación con el artículo 204 LCSP. En este caso, si surge la necesidad, el modificado a tramitar se podrá hacer hasta el 20% del precio inicial del contrato.

En cambio, por los contratos de suministros y servicios a precios unitarios con unidades ciertas, la LCSP prevé un régimen de pago de los incrementos o variaciones de unidades hasta el 10% del precio del contrato, que no tienen la consideración de modificaciones y que no requieren la tramitación de un expediente de modificación del contrato; ahora bien, en cualquier caso, se tienen que cumplir los requisitos que se prevén por cada tipo de contrato en los artículos 301 (suministros) y 309 (servicios): para los suministros, se exige acreditar la financiación de los incrementos o variaciones desde la tramitación del expediente inicial; y para los servicios, no es necesario acreditar la financiación y se pueden pagar directamente en la liquidación del contrato.

3. Los porcentajes adicionales de los artículos 242.4, 301.2 y 309.2 de la LCSP, se tienen que prever dentro del concepto de valor estimado, porque son previsiones económicas que eventualmente pueden suponer un aumento del precio del contrato inicial. El cálculo del valor estimado tiene que hacerse de la manera más precisa posible, ya que es la previsión del impacto económico máximo a que puede ascender el contrato y tiene una importancia sustancial, pues determina las reglas de publicidad, de procedimiento, de solvencia o clasificación exigibles o el régimen de recursos que se pueden interponer.

Palma, en la fecha de la firma electrónica

La secretaria de la Junta Consultiva  
de Contratación Administrativa

María Matilde Martínez Montero