



Informe 28/2024, de 24 de octubre, de la Junta Consultiva de Contractación Pública de Cataluña (Comisión Permanente), sobre los precios unitarios que hay que aplicar a los bienes que deben adscribirse a la ejecución de un contrato en virtud de una modificación prevista en pliegos.

ANTECEDENTES

I. El presidente del Consell Comarcal del Tarragonès ha solicitado informe a esta Junta Consultiva de Contractación Pública de Cataluña sobre la viabilidad de incrementar los precios unitarios de nuevos contenedores que deben incorporarse en la ejecución del servicio por parte de la empresa contratista, fruto de la modificación de un contrato de concesión de servicios.

De acuerdo con el artículo 4.5 del Decreto 118/2023, de 27 de junio, por el que se establece la composición y el régimen jurídico de la Junta Consultiva de Contractación Pública de Cataluña, a la petición de informe, que incluye una breve descripción de hechos y antecedentes, se adjunta un informe jurídico sobre “Viabilidad aplicación de nuevos precios de contenedores por parte del adjudicatario del contrato de concesión del servicio de prestación de recogida de residuos, limpieza viaria y gestión de los puntos limpios de municipios de la comarca del Tarragonès, en las modificaciones contractuales después de los 3 primeros años del servicio,” así como también el pliego de prescripciones técnicas del contrato que motiva la consulta.

Tanto el escrito de petición de informe como el informe jurídico adjunto señalan que en el pliego de prescripciones se establece una cláusula (la 1.8) relativa a la modificación del contrato en la que se prevé que el contrato pueda ser modificado, entre otros, “por ampliaciones de municipios y/o servicios(...)”, que “las ampliaciones se facturarán con el mismo precio unitario que el resto del servicio base incorporando la baja que se haya producido, por servicio, en la adjudicación” y que “las modificaciones tendrán como referencia los precios unitarios que presentará el licitador”.

Por otra parte, se señala que este pliego contiene una cláusula que se titula “valor estimado del contrato” en la que se especifican “las posibles modificaciones inicialmente conocidas como posibles que pueden establecerse en el pliego” consistentes en la incorporación de recogidas de residuos de otros municipios y en el “resto de modificaciones de servicios que puedan incorporar en el plazo del contrato determinados municipios, de servicios que están incluidos inicialmente en el pliego”. Además, en la cláusula relativa a los “Precios unitarios del contrato” se prevé que “como se ha dicho al punto 1.8 del Pliego, las modificaciones tendrán como base los precios unitarios que presentará el licitador. Estos deben ser los mismos y desglosados utilizados por el licitador en su oferta y que incluye, si la hay, la correspondiente baja”.

Por último, en la cláusula relativa al servicio de recogida de residuos del pliego se indica que se establece un número mínimo de contenedores y las frecuencias mínimas de vaciado; que las empresas pueden proponer más contenedores o más frecuencia de vaciado, lo que es valorable; que “en caso de que fuera necesario un aumento del número de contenedores respecto del cálculo inicial, sin que haya un aumento de áreas o población, el adjudicatario correrá con los gastos de la ampliación del parque de contenedores” con el límite de que no supere el 10%; que “cuando el contratante considere que un contenedor está deteriorado, será obligación del contratista su retirada de la vía pública y se sustituirá por uno de nueva

adquisición”; que “la empresa adjudicataria deberá garantizar durante el periodo de 3 años desde el comienzo del contrato el precio de los contenedores (tanto de superficie como soterrados) inicial para posibles incrementos y ampliaciones”, y que el adjudicatario debe poner a disposición del servicio un 10% de contenedores de reserva, sin coste y por municipio, para los casos de contenedores afectados por incendios, accidentes y actos vandálicos, y, a partir de este porcentaje, el ayuntamiento deberá asumir los gastos de adquisición o reparación “previo acuerdo con el contratista, con el precio unitario vigente”.

Respecto a la revisión de precios, el informe jurídico alude al pliego de cláusulas administrativas en el que se establece que al contrato se le aplica la revisión periódica y predeterminada, que “los precios ofertados serán válidos durante los dos primeros años de prestación de los servicios” que “a partir del tercer año los precios serán actualizados con una periodicidad anual, en menos o en más, mediante la aplicación de las variaciones oficiales de los elementos que conforman la fórmula polinómica tipo de revisión aplicable al objeto de este contrato aprobada por el Consejo de Ministros u órgano competente para el establecimiento de fórmulas tipo” y que “si en el tercer año de vigencia del contrato no se ha aprobado la fórmula polinómica tipo de revisión aplicable al objeto de este contrato por parte del Consejo de Ministros, u órgano competente, de conformidad al establecido en el artículo 5 del RD 55/2017, el incremento a aplicar al periodo de revisión se ajustará al incremento experimentado por la retribución del personal al servicio del sector público conforme a las leyes de Presupuestos generales del Estado”.

Finalmente, en el escrito de petición de informe se señala que “por necesidades del servicio hay que incorporar a lo mismo más contenedores, por lo que procede modificar el contacto dentro del porcentaje del 20%” y que “el precio de los contenedores que resulta de la oferta hecha por el contratista en su momento no es la que solicita que se aplique a las modificaciones del contrato ya que entiende que la propuesta hecha en su día sólo se refería en los contenedores iniciales”, señalando también que “hay que tener presente lo que se establece a la cláusula 3.16 del pliego técnico sobre la vigencia de tres años del precio ofertado”. Teniendo en cuenta estos antecedentes, se plantea la cuestión de “sí, dentro del riesgo y ventura de la empresa adjudicataria el aumento del precio de los contenedores indicado como consecuencia de modificaciones del contrato, después de los 3 años de inicio del contrato, se tiene que actualizar o no, de forma excepcional de acuerdo con los precios de mercado mencionados en el anexo”.

II. De acuerdo con los artículos 3.1.a y 4.1.d del Decreto 118/2023, de 27 de junio, esta Junta Consultiva informa sobre las cuestiones que, en materia de contratación pública, le sometan, entre otras, las entidades que integran la Administración local de Cataluña. Por otra parte, el artículo 11.1.a del mismo Decreto atribuye a la Comisión Permanente la aprobación de los informes sobre las cuestiones relativas a la interpretación de la normativa de contratación pública que le sometan las personas legitimadas.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I. Con carácter previo al análisis de la cuestión planteada, a la vista de su contenido y términos, hay que recordar que de acuerdo con el Decreto 118/2023, de 27 de junio, la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña tiene carácter de órgano consultivo específico en materia de contratación pública de los órganos de contratación de Cataluña y,

en este sentido, ejerce su función de resolver consultas de carácter general sobre la interpretación y el análisis de las normas jurídicas en materia de contratación pública y sin sustituir ni suplir las funciones consultivas que tienen asignadas otros órganos consultivos en sus ámbitos de competencia respectivos. Así, se emite este informe sobre la base del análisis de las normas, de la doctrina y de la jurisprudencia en materia de contratación pública, sin valorar las circunstancias y el expediente concreto que origina la consulta.

Por tanto, la cuestión general sobre la interpretación de la normativa de contratación pública a que se da respuesta en este informe se circunscribe a cuál es el precio unitario que debe aplicarse en el caso de modificar un contrato que comporte ampliar el número de bienes adscritos a la ejecución: el precio unitario determinado en la oferta de la contratista, o este precio actualizado de acuerdo con los precios de mercado vigentes en el momento de hacer la modificación.

II. La ejecución de los contratos se rige por el principio de “pacta sunt servanda”, consagrado actualmente en el artículo 189 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), que dispone que los contratos deben cumplirse según sus cláusulas, sin perjuicio de las prerrogativas que establece la legislación a favor de las Administraciones Públicas, y del cual se derivan los dos principios subsiguientes de inmutabilidad o invariabilidad general de las prestaciones y condiciones pactadas y el de atribución al contratista del riesgo y ventura, establecidos en los artículos 189 y 197 de la LCSP, respectivamente.

Sin embargo, como es sabido, en la normativa de contratación pública existen instrumentos que permiten ajustar los términos de los contratos y su cumplimiento a determinadas evoluciones. Con respecto a la variación de los términos económicos, hay que hacer referencia en primer término a la revisión de precios, institución que se configura como la vía ordinaria y preferente de revisión económica de los contratos del sector público, de acuerdo con el artículo 102.5 de la LCSP. Este mecanismo, caracterizado por su necesaria previsión en los pliegos y su justificación en el expediente, permite actualizar los precios inicialmente pactados, siempre que se cumplan los requisitos y límites regulados en el artículo 103 de la LCSP, atendiendo a la naturaleza de cada contrato y la estructura y evolución de los costes de las prestaciones, de manera que pretende evitar que variaciones económicas producidas durante la vida de los contratos los puedan hacer inviables y, a la vez, disminuir la incertidumbre del contratista sobre su rentabilidad final esperable, lo cual no es incompatible ni va en detrimento del principio de riesgo y ventura, ni de la asunción del riesgo operacional en las concesiones.¹

¹ Como ya señaló esta Junta Consultiva en el [Informe 4/2021, de 30 de abril](#), la institución de la revisión de precios no es incompatible con la asunción del riesgo y ventura y el riesgo operacional por la empresa concesionaria, dado que “con la revisión de precios no se produce una alteración de las condiciones establecidas, porque la revisión de precios forma parte de estas condiciones.” Además, tal como se establece en el apartado 10 del artículo 103 de la LCSP lo que establecen este artículo y la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, en relación con la revisión de precios, hay que entenderlo sin perjuicio de la posibilidad de mantener el equilibrio económico en las circunstancias que prevén los artículos 270 y 290 de la LCSP, para los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios, respectivamente.

En el supuesto de hecho que motiva la petición de informe, el contrato prevé la revisión periódica y predeterminada de los precios y establece que los precios ofrecidos serán válidos durante los dos primeros años de prestación de los servicios, recogiendo la previsión de la LCSP vigente en el momento de la suscripción del contrato, relativa a que la revisión debía tener lugar cuando hubieran transcurrido dos años desde su formalización –el artículo 103.5 de la LCSP vigente fija este plazo en un año, vista la nueva redacción de esta previsión dada por la disposición final séptima de la Ley 11/2023, de 8 de mayo, de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de accesibilidad de determinados productos y servicios, migración de personas altamente cualificadas, tributaria y digitalización de actuaciones notariales y registrales.² En esta misma línea, también establece que “a partir del tercer año”, una vez pasado este periodo inicial no susceptible de revisión, los precios se actualizarán “mediante la aplicación de las variaciones oficiales de los elementos que conforman la fórmula polinómica tipo de revisión aplicable al objeto de este contrato aprobada por el Consejo de Ministros u órgano competente para el establecimiento de fórmulas tipos” y que, en caso de que no se hubiera aprobado esta fórmula, “el incremento a aplicar al periodo de revisión se ajustará al incremento experimentado por la retribución del personal al servicio del sector público conforme a las leyes de Presupuestos generales del Estado” –ciertamente, el coste de mano de obra es el principal de estos tipos de contratos.³

Por lo tanto, en el contrato ya se establece cuáles son los precios susceptibles de ser ajustados al alza o a la baja para tener en cuenta las variaciones económicas de costes que se den durante la ejecución, y como se tiene que llevar a cabo esta revisión, la cual aplica tanto al contrato tal como se ha formalizado de inicio como también respecto de las eventuales modificaciones que sufra.⁴

Así, se podría responder ya ahora la cuestión planteada, en el sentido de que los precios que corresponde aplicar en el caso de modificación de un contrato se han de actualizar de acuerdo con el régimen de revisión de precios del contrato. Una cuestión diferente es que en los pliegos se detalle cuáles tendrán que ser los precios que corresponda aplicar, en función de varias circunstancias, en determinados bienes que se tengan que adscribir a la ejecución del contrato, ya sea con ocasión de una modificación prevista o no, como sucede en el caso del supuesto de hecho que motiva la petición de informe. En este caso, el pliego detalla el coste que corresponde asumir a la empresa contratista, así como el precio que, en su caso,

² También la previsión contenida en el supuesto de hecho que motiva la petición de informe, relativa a que la empresa adjudicataria debe garantizar los precios de los contenedores durante el periodo de tres años desde el comienzo del contrato, se puede entender de acuerdo con el régimen de revisión de precios que establece el contrato.

³ Tal como consta, por ejemplo, en el [Informe 21/2024, de 24 de julio](#), del Comité de Precios de Contratos de esta Junta Consultiva, en el cual se analiza la estructura de costes de un contrato con el mismo objeto que el del supuesto de hecho que motiva la consulta, los costes de personal de estos contratos tienen un peso que puede llegar a superar el 75% de los importes revisables.

⁴ Como ya señaló la Secretaría Técnica de esta Junta Consultiva en el [Informe de 11 de mayo de 2023](#), “en caso de que la modificación de un contrato incorpore nuevas unidades o prestaciones adicionales, a los nuevos precios de estas unidades o prestaciones, establecidos atendiendo los precios de mercado vigentes en el momento de incorporarlas, les es también de aplicación el régimen de revisión de precios fijado por normativa” –añadiendo, vista la cuestión que se analizaba en aquel informe, “de manera que el primer año de ejecución y el primer 20 por ciento del importe de las unidades nuevas o de las prestaciones adicionales no será revisable”.

se le tendrá que abonar –ya sea el precio inicial ofrecido o “el precio unitario vigente” y previo acuerdo con la contratista–, en caso de que “fuera necesario un aumento del número de contenedores respecto del cálculo inicial, sin que haya un aumento de áreas o población” –hay que entender, por lo tanto, sin que se produzca la modificación del contrato prevista en el pliego–, o que sea necesario sustituirlos “cuando el contratante considere que un contenedor está deteriorado” o “para los casos de contenedores afectados por incendios, accidentes y actos vandálicos”.

En definitiva, adicionalmente al régimen de la revisión de precios para tener en cuenta las variaciones económicas de costes que se den durante la ejecución del contrato, hay que tener en cuenta también las previsiones que contenga el pliego respecto de los precios aplicables a nuevas adquisiciones que hayan de producirse durante la ejecución del contrato –a pesar de tratarse el supuesto de hecho que motiva la consulta de un contrato de concesión en el cual, ciertamente, también parecería adecuado que no se contuvieran estos tipos de previsiones, en tanto que el concesionario explota el servicio asumiendo el riesgo operacional. Por otra parte, para determinar el precio unitario que se tiene que abonar a la contratista en el caso de modificaciones previstas que comporten ampliar el número de bienes adscritos a la ejecución, si el precio unitario contenido en la oferta de la contratista o bien este precio actualizado de acuerdo con los precios de mercado vigentes en el momento de hacer la modificación, hace falta tener en cuenta también lo que dispone la normativa de contratación por estas modificaciones.

III. En cuanto a la regulación específica del contrato de concesión de servicios, el artículo 290.1 de la LCSP establece que la Administración puede modificar las características del servicio contratado y las tarifas que tienen que abonar los usuarios únicamente por razones de interés público y si concurren las circunstancias establecidas al régimen general de modificación de los contratos regulado a los artículos 203 y siguientes de la LCSP, en el cual se sujeta esta prerrogativa de la Administración al interés público y que se basa en la distinción entre modificaciones previstas y no previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

Con respecto a las modificaciones previstas, el artículo 204 de la LCSP permite que los contratos se puedan modificar durante su vigencia hasta un máximo del 20% del precio inicial, siempre que esta posibilidad se advierta expresamente en los pliegos de forma clara, precisa e inequívoca precisando con el detalle suficiente “su alcance, límites y naturaleza”, así como las condiciones en que se puede hacer uso y el procedimiento que se deba seguir para hacerlas, añadiendo el precepto que “la cláusula de modificación establecerá, asimismo, que la modificación no podrá suponer el establecimiento de nuevos precios unitarios no previstos en el contrato”.⁵

⁵ La interpretación de esta limitación por parte de los tribunales administrativos de recursos contractuales ha dado lugar a pronunciamientos que parecen apuntar a soluciones no coincidentes. Así, por una parte, en la [Resolución 339/2022, de 27 de junio](#), el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Andalucía (TARCJA) analiza un supuesto respecto de una cláusula en la cual se prevé “una revisión de los importes de cualquier concepto incluido en cualquiera de los tarifarios a la baja, si la evolución del mercado así lo marca, con el objeto de adecuar sus precios de compra a la realidad del mercado, pero no al alza aunque ello fuese necesario para su adecuación al mercado” y afirma que dicha cláusula “además de no articularse a través del procedimiento de modificación del contrato, ha de tacharse de desproporcionada”. Además, respecto de la alegación de la empresa recurrente relativa a que “de haberse configurado la actualización de tarifarios como modificación del

De acuerdo con esta regulación, para responder a la consulta planteada hay que tener en cuenta que la precisión suficiente de la cláusula de modificación que exige la normativa tiene que incluir necesariamente el precio que corresponderá abonar a la empresa contratista, en caso de que la modificación prevista de un contrato conlleve la adscripción de nuevos bienes a la ejecución que deba comportar el abono del coste de todos o de determinados bienes que hay que adscribir.

Ciertamente, de acuerdo con el principio de libertad de pactos, en la cláusula de la modificación prevista del contrato se podría establecer que el precio que hubiera que abonar fuera el precio unitario determinado en la oferta de la contratista, sobre todo si se trata de un contrato de concesión. Este es el caso del supuesto de hecho que motiva la consulta, en el cual la cláusula de modificaciones previstas explicita que las ampliaciones de municipios o servicios se facturarán “con el mismo precio unitario que el resto del servicio base incorporando la baja que se haya producido, por servicio, en la adjudicación” y que “las modificaciones tendrán como referencia los precios unitarios que presentará el licitador”. Asimismo, también se podría establecer que el precio que se tendría que abonar fuera este precio unitario ofrecido por la contratista actualizado de acuerdo con los precios de mercado vigentes en el momento de hacer la modificación, o también se podría prever una forma híbrida en función del tiempo transcurrido y del traslado del riesgo de que proceda.⁶

contrato, la misma devendría ilegal conforme a lo establecido en el último inciso del artículo 204.1.b de la LCSP” el Tribunal afirma que “no se producen nuevos precios unitarios no previstos en el contrato, pues dichas modificaciones serían sobre el importe de los precios unitarios actuales y en el caso de la renovación tecnológica supondría la actualización de las distintas unidades que conforman el listado del tarifario”.

Por su parte, en la [Resolución 1068/2022, de 15 de septiembre](#), del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), parece también admitirse la posibilidad de modificar los precios unitarios de los bienes a suministrar, en tanto que, con ocasión del análisis de una cláusula de modificación que preveía una reducción de los precios unitarios para el caso que se acordaran entregas adicionales, no se cuestiona la previsión de la reducción, sino la imprecisión de los pliegos que no señalan “el porcentaje y alcance de la reducción del precio, a qué medicamento se refiere, si a uno en concreto o a todos los que componen el objeto del contrato” y en los cuales “se habla sin más de la ‘reducción del precio’ y tampoco se precisa en qué consiste la minoración del precio por el adjudicatario y si la modificación se produce ante cualquier reducción de cualquier medicamento o cuál es su alcance y límites”. En cambio, en el [Acuerdo 102/2019, de 2 de agosto](#), el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón analiza un supuesto en que “se prevé que disminuya la remuneración del contratista cuando deba modificarse –al alza– el contrato, con independencia de cuanto represente en global el importe de dicha modificación sobre su precio inicial y de que sean los mismos productos los que se adquieren” y el Tribunal afirma que “este precepto [204] prohíbe –por mor de la modificación contractual– establecer nuevos precios unitarios que no hayan sido previstos –inicialmente– en el contrato”, incluyendo en la afirmación la precisión de previstos “inicialmente” que el precepto, sin embargo, no incluye, y que “tal prohibición ha de abarcar asimismo –a igualdad de productos suministrados– la minoración del importe de sus precios unitarios que sí fueron contemplados en los pliegos” si bien justificándolo en este caso concreto en que “se trata de los mismos y toda modificación de un contrato (...) no puede entrañar una alteración de sus condiciones esenciales; y tal circunstancia se produce cuando (...) se altera la relación entre la prestación contratada y el precio (como, de forma notoria, acontece en el presente caso)”.

⁶ En la [Resolución 886/2021, de 15 de julio](#), el TACRC, analiza la cuestión de “si el órgano de contratación puede o no establecer de forma clara e inequívoca en los Pliegos que han de regir la licitación, una cláusula que delimite los precios necesariamente a tener en cuenta, en caso de que se modifique el contrato durante su ejecución” –en el caso objeto de análisis “por referencia a una norma vigente en el momento de licitarse el contrato, que es pública y de fácil acceso para los licitadores”– y

Por otra parte, también hay que determinar si la limitación en el establecimiento de “nuevos precios unitarios no previstos en el contrato” que contiene el artículo 204 de la LCSP incluye la actualización o alteración del importe de los precios unitarios inicialmente establecidos, en caso de que estos nuevos precios unitarios se prevean en la propia cláusula de modificación y, por lo tanto, en el contrato. Para analizar esta limitación hace falta tener en cuenta, en primer lugar, que no se prevé en el artículo 72.1.a de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública (que el artículo 204 de la LCSP transpone), en el cual se alude a la posibilidad de modificar los contratos cuando las modificaciones estén ya previstas “con independencia de su valor pecuniario” en cláusulas claras, precisas e inequívocas “entre las que puede haber cláusulas de revisión de precios u opciones”, con el único límite de no establecer “modificaciones u opciones que puedan alterar la naturaleza global del contrato”.

La regulación de esta limitación obliga a determinar, en primer término, qué comporta la imposibilidad de introducir por la vía de la modificación de un contrato precios unitarios diferentes de los establecidos al inicio referidos a componentes de una prestación o unidades a ejecutar o entregar, ya sean iguales que las del objeto originario o diferentes. En este sentido, si bien hay que tener en cuenta que el mismo precepto limita la previsión de modificaciones que puedan alterar la naturaleza global del contrato inicial y precisa que se entiende que se altera en todo caso “si se sustituyen las obras, los suministros o los servicios que se van a adquirir por otros diferentes”, en tanto que también precisa que “no se entenderá que se altera la naturaleza global del contrato cuando se sustituya alguna unidad de obra, suministro o servicio puntual” y que el artículo 205.2.c de la LCSP considera como modificaciones (no previstas) sustanciales las que comporten introducir unidades de obra nuevas con un importe que representara más del 50% del presupuesto inicial del contrato, se podrían introducir unidades nuevas en un contrato diferentes a las previstas inicialmente, adicionales o no, sin comportar una alteración de su naturaleza global. Además, hay que entender también que esta previsión limita la introducción de precios unitarios nuevos siempre que estos precios no se hayan fijado en la cláusula de modificación del contrato, ya que, en este caso, si bien los precios establecidos por la modificación serán “nuevos”, estarán también “previstos” y, por lo tanto, conocidos, de manera que habrán podido ser tenidos en cuenta por las empresas licitadoras y no comportan el riesgo de vulnerar los principios que rigen la contratación.⁷

Por lo tanto, la doble exigencia que los precios no puedan ser nuevos y no previstos debe considerarse, por una parte, como una concreción por este concepto de la obligación de precisar, en el pliego y el contrato, el alcance y las condiciones esenciales, aunque eventuales, de la licitación, y, por otra parte, que tiene como finalidad que no se varíen las condiciones económicas iniciales de los contratos, conocidas y aceptadas por todas las

señala que la inclusión de estas cláusulas “es conforme al principio de libertad de pactos, pues no sólo es acorde al ordenamiento jurídico y al interés público, sino que responde a los principios de buena administración, en concreto, el de transparencia, al permitir que los licitadores sepan a qué atenerse, en caso de modificación de contrato”.

⁷ En la regulación específica establecida como régimen especial para el contrato de obras del artículo 242.2 de la LCSP para el supuesto de introducción de unidades de obra no previstas en el proyecto o de características que difieran de las previstas, los precios, que en este caso no han estado previstos en los pliegos que rigen la licitación, los ha de fijar la Administración con la audiencia previa de la contratista, que los tiene que aceptar.

empresas al participar en la licitación y tenidas en cuenta para la determinación de la oferta más ventajosa –no pudiendo limitar el precepto que se varíe, en general, el precio de una forma no prevista, en tanto que el precio variará en caso de incremento o decremento del objeto, circunscribir la limitación a los precios unitarios es un medio más preciso de impedir la variación de las condiciones económicas.

En todo caso, dado que la actualización de los precios unitarios al momento en que se produce la incorporación de los bienes a la ejecución, como se plantea en el supuesto de hecho que motiva la petición de informe, no parece que se deba considerar como el establecimiento de precios nuevos, ya que no varía las condiciones económicas del contrato, y que, además, la actualización se prevé en el pliego que rige la licitación, hay que entender que no se encontraría impedida por la limitación fijada en el último inciso del artículo 204.1.b) de la LCSP, relativa a que la modificación prevista no pueda suponer el establecimiento de nuevos precios unitarios no previstos en el contrato, la posibilidad ya indicada de establecer en la cláusula de modificación de un contrato que el precio unitario que corresponderá abonar a la empresa contratista por nuevos bienes que se deban adscribir a la ejecución del contrato sea el determinado en la oferta de la contratista, o bien este precio actualizado de acuerdo con los precios de mercado vigentes en el momento de hacer la modificación, o bien una forma híbrida en función del tiempo transcurrido y del traslado del riesgo que proceda.

Adicionalmente, conviene recordar la regulación específica para al caso de modificaciones de los acuerdos marco contenida en el artículo 222.1 de la LCSP, en el cual, aunque las sujeta al régimen general de modificación de los contratos, establece la regla adicional de que “los precios unitarios resultantes de la modificación del acuerdo marco no podrán superar en un 20 por ciento a los precios anteriores a la modificación y en ningún caso podrán ser precios superiores a los que las empresas parte del acuerdo marco ofrezcan en el mercado para los mismos productos”. Este precepto, por lo tanto, permite modificar los precios unitarios originarios, el cual, al haberse dispuesto expresamente, hay que considerarlo una excepción al régimen general de modificación.⁸

⁸ En la [Resolución 259/2022, de 24 de febrero](#), el TACRC expone que “si bien el artículo 204.1 de la LCSP exige que toda cláusula de modificación no pueda suponer el establecimiento de nuevos precios unitarios no previstos en el contrato, no obstante, dentro del régimen especial de modificación del acuerdo marco, el artículo 222.1.2^o sí admite que puedan existir modificaciones de los precios unitarios originarios, pero sólo cuando se den las condiciones previstas en el precepto (...) Se está así ante una excepción al régimen general, necesaria por la especificidad que presenta el funcionamiento del acuerdo marco y que permite este tipo de modificación, del mismo modo que también cabe la modificación del acuerdo marco mediante la sustitución de los bienes adjudicados por otros, siempre que mejoren las prestaciones de los adjudicados”. En el mismo sentido, en el [Informe 4/2024, de 30 de enero](#), de la Comisión Consultiva de Contratación Pública de Andalucía se afirma que el artículo 222.1 de la LCSP establece “reglas especiales para las modificaciones de los acuerdos marco y sus contratos basados, entre las cuales, figura la relativa al límite del 20% de los precios anteriores a la modificación, que los precios unitarios resultantes de la modificación de acuerdo marco no pueden superar” y concluye que “la LCSP expresamente contempla que se cumpla con las normas generales de la modificación de los contratos, pero con la especialidad expresamente recogida en el artículo 222 para los acuerdos marco y contratos basados, lo que responde al principio del derecho de especialidad normativa, que sigue el aforismo romano “lex specialis derogat legi generali” (“ley especial deroga a ley general”), de manera que la norma especial prevalece sobre la general”.

En definitiva, una interpretación sistemática de las normas contenidas en la LCSP referidas a la alteración de los precios unitarios, junto con el origen del régimen de las modificaciones de los contratos contenido en la Directiva 2014/24/UE y con el debido respeto a los principios que rigen la contratación pública, parece conllevar a entender que la limitación en el establecimiento de “nuevos precios unitarios no previstos en el contrato” se refiere a precios unitarios nuevos, en el sentido de ser diferentes a los establecidos en el contrato antes de ser modificado (determinados por la oferta de la contratista), y que, además, tampoco se hayan incorporado en la cláusula del contrato que regule la modificación prevista. Por lo tanto, en el supuesto de hecho que se plantea en la petición de informe la previsión en el pliego de un contrato que hubiera fijado, para al caso de modificación del objeto que implique un incremento de bienes a adscribir a la ejecución, el pago del precio actualizado de acuerdo con los precios de mercado vigentes en el momento de acordarse la modificación, no se puede considerar contraria al interés público, al ordenamiento jurídico, ni a los principios de buena administración. En cambio, habiéndose fijado en el pliego que las ampliaciones introducidas por la vía de la modificación prevista se facturaran con el mismo precio unitario presentado por la licitadora que el resto del servicio, no procedería el pago del precio actualizado.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Pública formula las siguientes

CONCLUSIONES

I. Los precios que corresponden aplicar en el caso de modificación de un contrato se deben actualizar, para tener en cuenta las variaciones económicas de costes que se den durante su ejecución, de acuerdo con el régimen de revisión de precios que, en su caso, se haya previsto en el mismo contrato. Asimismo, esta determinación de los precios que hay que aplicar en determinados bienes que se tengan que adscribir a la ejecución del contrato, ya sea con ocasión de una modificación prevista o de la propia determinación del objeto del contrato, puede venir dada también por las previsiones que contenga el pliego respecto de los precios que corresponda aplicar en función de varias circunstancias, como sucede en el caso del supuesto de hecho que motiva la petición de informe.

II. La limitación fijada en el último inciso del artículo 204.1.b) de la LCSP, relativa a que las modificaciones previstas de los contratos no puedan suponer el establecimiento de nuevos precios unitarios no previstos en el contrato, hay que entenderla referida a precios unitarios diferentes a los establecidos en el contrato antes de ser modificado (determinados por la oferta de la contratista) y que, además, tampoco se hayan incorporado en la cláusula del contrato que regule la modificación prevista, sin que se deban considerar diferentes los precios establecidos en el contrato inicial actualizados a los precios de mercado vigentes en el momento de hacer la modificación.

Barcelona, 24 de octubre de 2024.

[Este informe es una traducción automática de la versión catalana aprobada].