



Informe 28/2024, de 24 d'octubre, de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya (Comissió Permanent), sobre els preus unitaris que cal aplicar als béns que s'han d'adscriure a l'execució d'un contracte en virtut d'una modificació prevista a plecs.

ANTECEDENTS

I. El president del Consell Comarcal del Tarragonès ha sol·licitat informe a aquesta Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya sobre la viabilitat d'incrementar els preus unitaris de nous contenidors que s'han d'incorporar en l'execució del servei per part de l'empresa contractista, fruit de la modificació d'un contracte de concessió de serveis.

D'acord amb l'article 4.5 del Decret 118/2023, de 27 de juny, pel qual s'estableix la composició i el règim jurídic de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya, a la petició d'informe, que inclou una breu descripció de fets i antecedents, s'adjunta un informe jurídic sobre "Viabilitat aplicació de nous preus de contenidors per part de l'adjudicatari del contracte de concessió del servei de prestació de recollida de residus, neteja viària i gestió de les deixalleries de municipis de la comarca del Tarragonès, en les modificacions contractuals després dels 3 primers anys del servei", així com també el plec de prescripcions tècniques del contracte que motiva la consulta.

Tant l'escrit de petició d'informe com l'informe jurídic adjunt assenyalen que en el plec de prescripcions s'estableix una clàusula (la 1.8) relativa a la modificació del contracte en la qual es preveu que el contracte pugui ser modificat, entre altres, "per ampliacions de municipis i/o serveis(...)", que "les ampliacions es facturaran amb el mateix preu unitari que la resta del servei base incorporant la baixa que s'hagi produït, per servei, en l'adjudicació" i que "les modificacions tindran com a referència els preus unitaris que presentarà el licitador".

D'altra banda, s'assenyala que aquest plec conté una clàusula que es titula "valor estimat del contracte" en la qual s'especifiquen "les possibles modificacions inicialment conegudes com a possibles que poden establir-se en el plec" consistents en la incorporació de recollides de residus d'altres municipis i en la "resta de modificacions de serveis que puguin incorporar en el termini del contracte determinats municipis, de serveis que estan inclosos inicialment al plec". A més, en la clàusula relativa als "Preus unitaris del contracte" es preveu que "com s'ha dit al punt 1.8 del Plec, les modificacions tindran com a base els preus unitaris que presentarà el licitador. Aquests han de ser els mateixos i desglossats utilitzats pel licitador en la seva oferta i que inclou, si n'hi ha, la corresponent baixa".

Per últim, en la clàusula relativa al servei de recollida de residus del plec s'indica que s'estableix un nombre mínim de contenidors i les freqüències mínimes de buidat; que les empreses poden proposar més contenidors o més freqüència de buidat, la qual cosa és valorable; que "en el cas que fos necessari un augment del nombre de contenidors respecte el càlcul inicial, sense que hi hagi un augment de àrees o població, l'adjudicatari correrà amb les despeses de l'ampliació del parc de contenidors" amb el límit que no superi el 10%; que "quan el contractant consideri que un contenidor està deteriorat, serà obligació del contractista la seva retirada de la via pública i es substituirà per un de nova adquisició"; que "l'empresa adjudicatària haurà de garantir durant el període de 3 anys des del començament del contracte el preu dels contenidors (tant de superfície com soterrats) inicial per a possibles increments i ampliacions", i que l'adjudicatari ha de posar a disposició del servei un 10% de contenidors de reserva, sense cost i per municipi, per als casos de contenidors

afectats per incendis, accidents i actes vandàlics, i, a partir d'aquest percentatge, l'ajuntament haurà d'assumir les despeses d'adquisició o reparació "previ acord amb el contractista, amb el preu unitari vigent".

Pel que fa a la revisió de preus, l'informe jurídic al·ludeix al plec de clàusules administratives en el qual s'estableix que al contracte se li aplica la revisió periòdica i predeterminada, que "els preus ofertats seran vàlids durant els dos primers anys de prestació dels serveis" que "a partir del tercer any els preus seran actualitzats amb una periodicitat anual, en menys o en més, mitjançant l'aplicació de les variacions oficials dels elements que conformen la fórmula polinòmica tipus de revisió aplicable a l'objecte d'aquest contracte aprovada pel Consell de Ministres o òrgan competent per a l'establiment de fórmules tipus" i que "si en el tercer any de vigència del contracte no s'ha aprovat la fórmula polinòmica tipus de revisió aplicable a l'objecte d'aquest contracte per part del Consell de Ministres, u òrgan competent, de conformitat a l'establert a l'article 5 del RD 55/2017, l'increment a aplicar al període de revisió s'ajustarà a l'increment experimentat per la retribució del personal al servei del sector públic conforme a les lleis de Pressupostos generals de l'Estat".

Finalment, en l'escrit de petició d'informe s'assenyala que "per necessitats del servei cal incorporar al mateix més contenidors, per la qual cosa procedeix modificar el contacte dins del percentatge del 20%" i que "el preu dels contenidors que resulta de l'oferta feta pel contractista en el seu moment no és la que sol·licita que s'apliqui a les modificacions del contracte ja que entén que la proposta feta en el seu dia només es referia als contenidors inicials", assenyalant també que "cal tenir present el que s'estableix a la clàusula 3.16 del plec tècnic sobre la vigència de tres anys del preu ofertat". Tenint en compte aquests antecedents, es planteja la qüestió de "si, dins del risc i ventura de l'empresa adjudicatària l'augment del preu dels contenidors indicat com a conseqüència de modificacions del contracte, després dels 3 anys d'inici del contracte, s'ha d'actualitzar o no, de forma excepcional d'acord amb els preus de mercat esmentats a l'annex".

II. D'acord amb els articles 3.1.a i 4.1.d del Decret 118/2023, de 27 de juny, aquesta Junta Consultiva informa sobre les qüestions que, en matèria de contractació pública, li sotmetin, entre altres, les entitats que integren l'Administració local de Catalunya. D'altra banda, l'article 11.1.a del mateix Decret atribueix a la Comissió Permanent l'aprovació dels informes sobre les qüestions relatives a la interpretació de la normativa de contractació pública que li sotmetin les persones legitimades.

CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

I. Amb caràcter previ a l'anàlisi de la qüestió plantejada, a la vista del seu contingut i termes, cal recordar que d'acord amb el Decret 118/2023, de 27 de juny, la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya té caràcter d'òrgan consultiu específic en matèria de contractació pública dels òrgans de contractació de Catalunya i, en aquest sentit, exerceix la seva funció de resoldre consultes de caràcter general sobre la interpretació i l'anàlisi de les normes jurídiques en matèria de contractació pública i sense substituir ni suplir les funcions consultives que tenen assignades altres òrgans consultius en els seus àmbits de competència respectius. Així, s'emet aquest informe sobre la base de l'anàlisi de les normes, de la doctrina i de la jurisprudència en matèria de contractació pública, sense valorar les circumstàncies i l'expedient concret que origina la consulta.

Per tant, la qüestió general sobre la interpretació de la normativa de contractació pública a què es dona resposta en aquest informe se circumscriu a quin és el preu unitari que s'ha d'aplicar en el cas de modificar un contracte que comporti ampliar el nombre de béns adscrits a l'execució: el preu unitari determinat en l'oferta de la contractista, o aquest preu actualitzat d'acord amb els preus de mercat vigents en el moment de fer la modificació.

II. L'execució dels contractes es regeix pel principi de “pacta sunt servanda”, consagrat actualment a l'article 189 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (en endavant, LCSP), que disposa que els contractes s'han de complir segons les seves clàusules, sense perjudici de les prerrogatives que estableix la legislació a favor de les administracions públiques, i del qual se'n deriven els dos principis subsegüents d'immutabilitat o invariabilitat general de les prestacions i condicions pactades i el d'atribució al contractista del risc i ventura, establerts als articles 189 i 197 de la LCSP, respectivament.

Tanmateix, com és sabut, en la normativa de contractació pública existeixen instruments que permeten ajustar els termes dels contractes i el seu compliment a determinades evolucions. Pel que fa a la variació dels termes econòmics, cal fer referència en primer terme a la revisió de preus, institució que es configura com la via ordinària i preferent de revisió econòmica dels contractes del sector públic, d'acord amb l'article 102.5 de la LCSP. Aquest mecanisme, caracteritzat per la seva necessària previsió a plecs i justificació a l'expedient, permet actualitzar els preus inicialment pactats, sempre que es compleixin els requisits i límits regulats a l'article 103 de la LCSP, atenent a la naturalesa de cada contracte i l'evolució dels costos de les prestacions, de manera que pretén evitar que variacions econòmiques produïdes durant la vida dels contractes els puguin fer inviables i, a la vegada, disminuir la incertesa del contractista sobre la seva rendibilitat final esperable, la qual cosa no és incompatible ni va en detriment del principi de risc i ventura, ni de l'assumpció del risc operacional en les concessions.¹

En el supòsit de fet que motiva la petició d'informe, el contracte preveu la revisió periòdica i predeterminada dels preus i estableix que els preus oferts seran vàlids durant els dos primers anys de prestació dels serveis, recollint la previsió de la LCSP vigent en el moment de la subscripció del contracte, relativa a què la revisió havia de tenir lloc quan haguessin transcorregut dos anys des de la seva formalització –l'article 103.5 de la LCSP vigent fixa aquest termini en un any, atesa la nova redacció d'aquesta previsió donada per la disposició final setena de la Llei 11/2023, de 8 de maig, de transposició de directives de la Unió Europea en matèria d'accessibilitat de determinats productes i serveis, migració de persones

¹ Com ja va assenyalar aquesta Junta Consultiva en l'[Informe 4/2021, de 30 d'abril](#), la institució de la revisió de preus no és incompatible amb l'assumpció del risc i ventura i el risc operacional per l'empresa concessionària, atès que “amb la revisió de preus no es produeix una alteració de les condicions establertes, perquè la revisió de preus forma part d'aquestes condicions”. A més, tal com s'estableix en l'apartat 10 de l'article 103 de la LCSP el que estableixen aquest article i la Llei 2/2015, de 30 de març, de desindexació de l'economia espanyola, en relació amb la revisió de preus, cal entendre-ho sense perjudici de la possibilitat de mantenir l'equilibri econòmic en les circumstàncies que preveuen els articles 270 i 290 de la LCSP, per als contractes de concessió d'obres i de concessió de serveis, respectivament.

altament qualificades, tributària i digitalització d'actuacions notariales i registrals.² En aquesta mateixa línia, també estableix que “a partir del tercer any”, un cop passat aquest període inicial no susceptible de revisió, els preus s'actualitzaran “mitjançant l'aplicació de les variacions oficials dels elements que conformen la fórmula polinòmica tipus de revisió aplicable a l'objecte d'aquest contracte aprovada pel Consell de Ministres o òrgan competent per a l'establiment de fórmules tipus” i que, en cas que no s'hagués aprovat aquesta fórmula, “l'increment a aplicar al període de revisió s'ajustarà a l'increment experimentat per la retribució del personal al servei del sector públic conforme a les lleis de Pressupostos generals de l'Estat” –certament, el cost de mà d'obra és el principal d'aquests tipus de contractes.³

Per tant, en el contracte ja s'estableix quins són els preus susceptibles de ser ajustats a l'alça o a la baixa per tenir en compte les variacions econòmiques de costos que es donin durant l'execució, i com s'ha de dur a terme aquesta revisió, la qual aplica tant al contracte tal com s'ha formalitzat d'inici com també respecte de les eventuais modificacions que pateixi.⁴

Així, es podria respondre ja ara la qüestió plantejada, en el sentit que els preus que correspon aplicar en el cas de modificació d'un contracte s'han d'actualitzar d'acord amb el règim de revisió de preus del contracte. Una qüestió diferent és que en els plecs es detalli quins hauran de ser els preus que correspongui aplicar, en funció de diverses circumstàncies, a determinats béns que s'hagin d'adscriure a l'execució del contracte, ja sigui amb ocasió d'una modificació prevista o no, com succeeix en el cas del supòsit de fet que motiva la petició d'informe. En aquest cas, el plec detalla el cost que correspon assumir a l'empresa contractista, així com el preu que, en el seu cas, se li haurà d'abonar –ja sigui el preu inicial ofert o “el preu unitari vigent” i previ acord amb la contractista–, en cas que “fos necessari un augment del nombre de contenidors respecte el càlcul inicial, sense que hi hagi un augment de àrees o població” –cal entendre, per tant, sense que es produeixi la modificació del contracte prevista en el plec–, o que sigui necessari substituir-los “quan el contractant consideri que un contenidor està deteriorat” o “per als casos de contenidors afectats per incendis, accidents i actes vandàlics”.

En definitiva, addicionalment al règim de la revisió de preus per tenir en compte les variacions econòmiques de costos que es donin durant l'execució del contracte, cal tenir en

² També la previsió continguda en el supòsit de fet que motiva la petició d'informe, relativa a que l'empresa adjudicatària ha de garantir els preus dels contenidors durant el període de tres anys des del començament del contracte, es pot entendre d'acord amb el règim de revisió de preus que estableix el contracte.

³ Tal com consta, per exemple, en l'[Informe 21/2024, de 24 de juliol](#), del Comitè de Preus de Contractes d'aquesta Junta Consultiva, en el qual s'analitza l'estructura de costos d'un contracte amb el mateix objecte que el del supòsit de fet que motiva la consulta, els costos de personal d'aquests contractes tenen un pes que pot arribar a superar el 75% dels imports revisables.

⁴ Com ja va assenyalar la Secretaria Tècnica d'aquesta Junta Consultiva en l'[Informe d'11 de maig de 2023](#), “en cas que la modificació d'un contracte incorpori noves unitats o prestacions addicionals, als nous preus d'aquestes unitats o prestacions, establerts atenent els preus de mercat vigents en el moment d'incorporar-les, els és també d'aplicació el règim de revisió de preus fixat per normativa” –afegint, atesa la qüestió que s'analitzava en aquell informe, “de manera que el primer any d'execució i el primer 20 per cent de l'import de les unitats noves o de les prestacions addicionals no serà revisable”.

compte també les previsions que contingui el plec respecte dels preus aplicables a noves adquisicions que s'hagin de produir durant l'execució del contracte –malgrat tractar-se el supòsit de fet que motiva la consulta d'un contracte de concessió en el qual, certament, també semblaria adient que no es continguessin aquests tipus de previsions, en tant que la concessionària explota el servei assumint el risc operacional. D'altra banda, per determinar el preu unitari que s'ha d'abonar a la contractista en el cas de modificacions previstes que comportin ampliar el nombre de béns adscrits a l'execució, si el preu unitari contingut en l'oferta de la contractista o bé aquest preu actualitzat d'acord amb els preus de mercat vigents en el moment de fer la modificació, cal tenir en compte també el que disposa la normativa de contractació per aquestes modificacions.

III. Quant a la regulació específica del contracte de concessió de serveis, l'article 290.1 de la LCSP estableix que l'Administració pot modificar les característiques del servei contractat i les tarifes que han d'abonar els usuaris únicament per raons d'interès públic i si concorren les circumstàncies establertes al règim general de modificació dels contractes regulat als articles 203 i següents de la LCSP, en el qual se subjecta aquesta prerrogativa de l'Administració a l'interès públic i que es basa en la distinció entre modificacions previstes i no previstes en el plec de clàusules administratives particulars.

Pel que fa a les modificacions previstes, l'article 204 de la LCSP permet que els contractes es puguin modificar durant la seva vigència fins a un màxim del 20% del preu inicial, sempre que aquesta possibilitat s'adverteixi expressament als plecs de forma clara, precisa i inequívoca precisant amb el detall suficient “el seu abast, límits i naturalesa”, així com les condicions en què se'n pot fer ús i el procediment que s'hagi de seguir per fer-les, afegint el precepte que “la clàusula de modificació ha d'establir que la modificació no pot suposar l'establiment de nous preus unitaris no previstos en el contracte”.⁵

⁵ La interpretació d'aquesta limitació per part dels tribunals administratius de recursos contractuals ha donat lloc a pronunciaments que semblen apuntar a solucions no coincidents. Així, d'una banda, en la [Resolució 339/2022, de 27 de juny](#), el Tribunal Administratiu de Recursos Contractuals d'Andalusia (TARCJA) analitza un supòsit respecte d'una clàusula en la qual es preveu “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” i afirma que dita clàusula “además de no articularse a través del procedimiento de modificación del contrato, ha de tacharse de desproporcionada”. A més, respecte de l'al·legació de l'empresa recurrent relativa a que “de haberse configurado la actualización de tarifarios como modificación del 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”. Per la seva banda, en la [Resolució 1068/2022, de 15 de setembre](#), del TACRC, sembla també admetre's la possibilitat de modificar els preus unitaris dels béns a subministrar, en tant que, amb ocasió de l'anàlisi d'una clàusula de modificació que preveia una reducció dels preus unitaris per al cas que s'acordessin entregues addicionals, no es qüestiona la previsió de la reducció, sinó la imprecisió dels plecs que no assenyalen “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” i en els quals “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 canvi, en l'[Acord 102/2019, de 2 d'agost](#), el Tribunal Administratiu de Contractes Públics d'Aragó analitza un supòsit en que “se prevé que

D'acord amb aquesta regulació, per respondre a la consulta plantejada cal tenir en compte que la precisió suficient de la clàusula de modificació que exigeix la normativa ha d'incloure necessàriament el preu que correspondrà abonar a l'empresa contractista, en cas que la modificació prevista d'un contracte comporti l'adscripció de nous béns a l'execució que hagi de comportar l'abonament del cost de tots o de determinats béns que cal adscriure-hi.

Certament, d'acord amb el principi de llibertat de pactes, en la clàusula de la modificació prevista del contracte es podria establir que el preu que calgués abonar fos el preu unitari determinat en l'oferta de la contractista, sobretot si es tracta d'un contracte de concessió. Aquest és el cas del supòsit de fet que motiva la consulta, en el qual la clàusula de modificacions previstes explicita que les ampliacions de municipis o serveis es facturaran "amb el mateix preu unitari que la resta del servei base incorporant la baixa que s'hagi produït, per servei, en l'adjudicació" i que "les modificacions tindran com a referència els preus unitaris que presentarà el licitador". Així mateix, també es podria establir que el preu que s'hauria d'abonar fos aquest preu unitari ofert per la contractista actualitzat d'acord amb els preus de mercat vigents en el moment de fer la modificació, o també es podria preveure una forma híbrida en funció del temps transcorregut i del trasllat del risc que procedeixi.⁶

D'altra banda, també cal determinar si la limitació a l'establiment de "nous preus unitaris no previstos en el contracte" que conté l'article 204 de la LCSP inclou l'actualització o alteració de l'import dels preus unitaris inicialment establerts, en el cas que aquests nous preus unitaris es prevegin en la pròpia clàusula de modificació i, per tant, en el contracte. Per analitzar aquesta limitació cal tenir en compte, en primer lloc, que no es preveu en l'article 72.1.a de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrer de 2014, sobre contractació pública (que l'article 204 de la LCSP transposa), en el qual s'al·ludeix a la possibilitat de modificar els contractes quan les modificacions estiguin ja previstes "con independencia de su valor pecuniario" en clàusules clares, precises i inequívokes "entre las que puede haber cláusulas de revisión de precios u opciones", amb l'únic límit de no establir "modificaciones u opciones que puedan alterar la naturaleza global del contrato".

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" i 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", incloent en l'afirmació la precisió de previstos "inicialmente" que el precepte, però, no inclou, i 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 bé justificant-ho en aquest cas concret en què "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 [Resolució 886/2021, de 15 de juliol](#), el Tribunal Administratiu Central de Recursos Contractuals (TACRC), analitza la qüestió de "si el òrgano 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 cas objecte d'anàlisi "por referencia a una norma vigente en el momento de licitarse el contrato, que es pública y de fácil acceso para los licitadores"– i assenyala que la inclusió d'aquestes clàusules "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".

La regulació d'aquesta limitació obliga a determinar, en primer terme, què comporta la impossibilitat d'introduir per la via de la modificació d'un contracte preus unitaris diferents dels establerts a l'inici referits a components d'una prestació o unitats a executar o lliurar, ja siguin iguals que les de l'objecte originari o diferents. En aquest sentit, si bé cal tenir en compte que el mateix precepte limita la previsió de modificacions que puguin alterar la naturalesa global del contracte inicial i precisa que s'entén que s'altera en tot cas "si se substitueixen les obres, els subministraments o els serveis que s'han d'adquirir per altres de diferents", en tant que també precisa que "no s'entén que s'altera la naturalesa global del contracte quan se substitueixi alguna unitat d'obra, subministrament o servei puntual" i que l'article 205.2.c de la LCSP considera com a modificacions (no previstes) substancials les que comportin introduir unitats d'obra noves amb un import que representés més del 50% del pressupost inicial del contracte, es podrien introduir unitats noves en un contracte diferents a les previstes inicialment, addicionals o no, sense comportar una alteració de la seva naturalesa global. A més, cal entendre també que aquesta previsió limita la introducció de preus unitaris nous sempre que aquests preus no s'hagin fixat en la clàusula de modificació del contracte, ja que en aquest cas, si bé els preus establerts per la modificació seran "nous", seran també "previstos" i, per tant, coneguts, de manera que hauran pogut ser tinguts en compte per les empreses licitadores i no comporten el risc de vulnerar els principis que regeixen la contractació.⁷

Per tant, la doble exigència que els preus no puguin ser nous i no previstos s'ha de considerar, d'una banda, com una concreció per aquest concepte de l'obligació de precisar, en el plec i el contracte, l'abast i les condicions essencials, encara que eventuals, de la licitació, i, d'altra banda, que té com a finalitat que no es variïn les condicions econòmiques inicials dels contractes, conegudes i acceptades per totes les empreses en participar en la licitació i tingudes en compte per a la determinació de l'oferta més avantatjosa –no podent limitar el precepte que es variï, en general, el preu d'una forma no prevista, en tant que el preu variarà en cas d'increment o decrement de l'objecte, circumscriure la limitació als preus unitaris és un mitjà més precís d'impedir la variació de les condicions econòmiques.

En tot cas, atès que l'actualització dels preus unitaris al moment en què es produeix la incorporació dels béns a l'execució, com es planteja en el supòsit de fet que motiva la petició d'informe, no sembla que s'hagi de considerar com l'establiment de preus nous, ja que no varia les condicions econòmiques del contracte, i que, a més, l'actualització es preveu en el plec que regeix la licitació, cal entendre que no es trobaria impedita per la limitació fixada en el darrer incís de l'article 204.1.b) de la LCSP, relativa a què la modificació prevista no pugui suposar l'establiment de nous preus unitaris no previstos en el contracte, la possibilitat ja indicada d'establir en la clàusula de modificació d'un contracte que el preu unitari que correspondrà abonar a l'empresa contractista per nous béns que s'hagin d'adscriure a l'execució del contracte sigui el determinat en l'oferta de la contractista, o bé aquest preu actualitzat d'acord amb els preus de mercat vigents en el moment de fer la modificació, o bé una forma híbrida en funció del temps transcorregut i del trasllat del risc que procedeixi.

⁷ En la regulació específica establerta com a règim especial per al contracte d'obres de l'article 242.2 de la LCSP per al supòsit d'introducció d'unitats d'obra no previstes en el projecte o de característiques que difereixin de les previstes, els preus, que en aquest cas no han estat previstos en els plecs que regeixen la licitació, els ha de fixar l'Administració amb l'audiència prèvia de la contractista, que els ha d'acceptar.

Adicionalment, convé recordar la regulació específica per al cas de modificacions dels acords marc continguda en l'article 222.1 de la LCSP, en el qual, malgrat que les subjecta al règim general de modificació dels contractes, estableix la regla addicional de que "els preus unitaris resultants de la modificació de l'acord marc no poden superar en un 20 per cent els preus anteriors a la modificació i en cap cas no poden ser preus superiors als que les empreses part de l'acord marc ofereixin en el mercat per als mateixos productes". Aquest precepte, per tant, permet modificar els preus unitaris originaris, la qual cosa, en haver-se disposat expressament, s'ha de considerar una excepció al règim general de modificació.⁸

En definitiva, una interpretació sistemàtica de les normes contingudes a la LCSP referides a l'alteració dels preus unitaris, juntament amb l'origen del règim de les modificacions dels contractes contingut en la Directiva 2014/24/UE i amb el degut respecte als principis que regeixen la contractació pública, sembla portar a entendre que la limitació a l'establiment de "nous preus unitaris no previstos en el contracte" es refereix a preus unitaris nous, en el sentit de ser diferents als establerts en el contracte abans de ser modificat –determinats per l'oferta de la contractista–, i que, a més, tampoc s'hagin incorporat en la clàusula del contracte que reguli la modificació prevista. Per tant, en el supòsit de fet que es planteja en la petició d'informe la previsió en el plec d'un contracte que hagués fixat, per al cas de modificació de l'objecte que impliqui un increment de béns a adscriure a l'execució, el pagament del preu actualitzat d'acord amb els preus de mercat vigents en el moment d'acordar-se la modificació, no es pot considerar contrària a l'interès públic, a l'ordenament jurídic, ni als principis de bona administració. En canvi, havent-se fixat en el plec que les ampliacions introduïdes per la via de la modificació prevista es facturessin amb el mateix preu unitari presentat per la licitadora que la resta del servei, no procediria el pagament del preu actualitzat.

Sobre la base de les consideracions anteriors, la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Pública formula les següents

⁸ En la [Resolució 259/2022, de 24 de febrer](#), el TACRC exposa 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 222.1.2º 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 mateix sentit, en l'[Informe 4/2024, de 30 de gener](#), de la Comissió Consultiva de Contractació Pública d'Andalusia s'afirma que l'article 222.1 de la LCSP estableix "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" i conclou 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".

CONCLUSIONS

I. Els preus que corresponen aplicar en el cas de modificació d'un contracte s'han d'actualitzar, per tenir en compte les variacions econòmiques de costos que es donin durant la seva execució, d'acord amb el règim de revisió de preus que, en el seu cas, s'hagi previst en el mateix contracte. Així mateix, aquesta determinació dels preus que cal aplicar a determinats béns que s'hagin d'adscriure a l'execució del contracte, ja sigui amb ocasió d'una modificació prevista o de la pròpia determinació de l'objecte del contracte, pot venir donada també per les previsions que contingui el plec respecte dels preus que correspongui aplicar en funció de diverses circumstàncies, com succeeix en el cas del supòsit de fet que motiva la petició d'informe.

II. La limitació fixada en el darrer incís de l'article 204.1.b) de la LCSP, relativa a que les modificacions previstes dels contractes no puguin suposar l'establiment de nous preus unitaris no previstos en el contracte, s'ha d'entendre referida a preus unitaris diferents als establerts en el contracte abans de ser modificat –determinats per l'oferta de la contractista– i que, a més, tampoc s'hagin incorporat en la clàusula del contracte que reguli la modificació prevista, sense que s'hagin de considerar diferents els preus establerts en el contracte inicial actualitzats als preus de mercat vigents en el moment de fer la modificació.

Barcelona, 24 d'octubre de 2024