



Informe 31/2024, de 24 de octubre, de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña (Comisión Permanente), sobre el cálculo de la revisión de precios del coste de mano de obra de un contrato en el que se establece la revisión por referencia al incremento retributivo del personal al servicio del sector público

ANTECEDENTES

I. Desde el Ayuntamiento de Reus se ha solicitado el informe de esta Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña en relación con la revisión de precios del coste de mano de obra con ocasión del cálculo que ha llevar a cabo con respecto a los servicios de limpieza del espacio público y servicios de recogida de residuos de la ciudad de Reus.

En la documentación aportada por el Ayuntamiento petionario consta que la fórmula de revisión de precios establecida en los pliegos del contrato de los servicios de limpieza del espacio público y recogida de residuos municipal, la gestión y el mantenimiento de los puntos limpios y la gestión, mantenimiento y explotación de la planta de voluminosos de la ciudad de Reus, incluye la revisión del coste de mano de obra por referencia a la variación de la retribución del personal al servicio del sector público, componente que representa prácticamente la totalidad del precio revisable, concretamente un 64,03% del total revisable del 67,64%, que resulta de añadir el componente relativo al consumo de los vehículos vinculados al precio del gas y el gasóleo.

Tal como se expone en el escrito de petición, en el momento de calcular la revisión de precios, el Ayuntamiento ha tenido en cuenta los porcentajes de los incrementos retributivos del personal al servicio del sector público fijados por las respectivas leyes de presupuestos generales del Estado que resultaban aplicables. Concretamente las de los años 2021, 2022 y 2023, si bien esta última, aparte de establecer un porcentaje fijo de incremento de la retribución del personal al servicio del sector público –cómo establecían las anteriores–, también prevé dos incrementos adicionales sujetos a la evolución del índice de precios al consumo armonizado y del producto interior bruto. El 23 de febrero de 2024, el Ayuntamiento aprobó la revisión de precios, con efectos desde el 1 de octubre de 2023, sin incorporar los incrementos adicionales mencionados, que ya estaban vigentes en esta fecha. En el escrito de petición de informe se afirma que “las magnitudes a tener en cuenta al aplicar la fórmula de revisión de precios son las vigentes y aprobadas en la fecha a partir de la cual tiene efectos la revisión de precios, es decir, en fecha 1 de octubre de 2023, y no las vigentes en la fecha en que esta revisión de precios es aprobada por parte del órgano de contratación”. En la misma línea, se adjunta un informe técnico del expediente de revisión de precios, firmado el 9 de enero de 2024, donde se indica que uno de los incrementos adicionales mencionados, aprobado el 5 de octubre de 2023, no resulta de aplicación porque la fecha de la revisión es anterior.

Teniendo en cuenta que la contratista ha interpuesto un recurso administrativo por esta cuestión, el Ayuntamiento plantea la consulta en los términos literales siguientes:

¿“Al aplicar la fórmula de revisión de precios, se deben tener en cuenta las magnitudes de los componentes de la fórmula de revisión que estén estrictamente vigentes en la fecha a partir de la cual tiene efectos la revisión? o bien, se tiene que considerar por magnitudes

vigentes, aquellas que a pesar de acordarse fuera del periodo de revisión, lo afectan en tanto que presentan efectos retroactivos, y por lo tanto, extienden sus efectos dentro del periodo revisión?”.

II. De acuerdo con los artículos 3.1.a y 4.1.d del Decreto 118/2023, de 27 de junio, por el que se establece la composición y el régimen jurídico de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña, esta Junta Consultiva informa sobre las cuestiones que, en materia de contratación pública, le sometan, entre otros, las entidades que integran la Administración local en 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. Antes de abordar la cuestión planteada, sobre el cálculo de revisión de precios de un contrato de servicios y la determinación del valor aplicable al coste de mano de obra, por referencia al incremento retributivo del personal al servicio del sector público para el año 2023, conviene recordar, de manera sucinta, la naturaleza, finalidad y régimen jurídico de la revisión de precios de los contratos del sector público.

Así, como es sabido, la revisión de precios se constituye como el mecanismo ordinario que permite ajustar los precios de los contratos del sector público al alza o a la baja para tener en cuenta las variaciones económicas de costes que tengan lugar durante la ejecución, que opera sin detrimento del riesgo y ventura del contratista, y que permite ajustar el cumplimiento de los contratos a determinadas evoluciones que inciden en aspectos económicos.¹

¹ El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana recuerda, en la [Sentencia 428/2024, de 3 de julio](#), que “la revisión de precios, por su propia naturaleza, tiende a mantener el equilibrio de las prestaciones inicialmente pactadas, que puede verse roto por la evolución de los precios que integran los distintos componentes tenidos en cuenta”. Asimismo, esta Junta Consultiva ha tenido ocasión de pronunciarse sobre diferentes aspectos relativos a la revisión de precios, entre otros, el [Informe 3/2020, de 27 de marzo](#), sobre la aplicación de los conceptos de gastos generales de estructura y de beneficio industrial sobre el precio del contrato y aplicación de la revisión de precios sobre estos conceptos, el [Informe 4/2021, de 30 de abril](#), sobre la revisión de precios de los contratos de concesión de servicios y de los contratos de servicios que comporten prestaciones directas a favor de la ciudadanía, retribuidos mediante tarifas –con especial referencia a los conceptos que se pueden incluir en la revisión de precios, en relación con la asunción del riesgo operacional y del riesgo y ventura por parte de la empresa contratista–, el [Informe 20/2023, de 19 de julio](#), sobre la posibilidad de aplicar mecanismos para compensar a las empresas contratistas la mayor onerosidad provocada por un aumento del coste de las materias primas, al margen del Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, por el que se fijan medidas excepcionales en materia de revisión de precios en los contratos públicos de obras, y el [Informe 5/2024, de 28 de febrero](#), sobre el cómputo del plazo que debe transcurrir para poder llevar a cabo la revisión de precios y sobre la prerrogativa de interpretación de los contratos.

El régimen jurídico de la revisión de precios de los contratos del sector público se establece en los artículos 103 a 105 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), en la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, en el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla esta Ley, y en los artículos 104 a 106 del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (en adelante, RGLCAP).

Esta normativa configura un sistema de revisión de precios que, como rasgos característicos principales, destaca por el hecho de que sólo los precios de determinados contratos del sector público pueden ser objeto de revisión; que esta tiene que ser con carácter general periódica y predeterminada; que, con carácter general, no procede hasta que se haya ejecutado, como mínimo, el 20 por ciento de su importe y haya transcurrido un año desde su formalización²; y que constituye una opción del órgano de contratación que, en función de la naturaleza de cada contrato y la estructura y evolución de los costes de sus prestaciones, puede estipularla en los pliegos –ciertamente la falta de inclusión de una cláusula de revisión de precios, cuando esta es necesaria vistas las circunstancias apuntadas, puede comportar que las licitaciones queden desiertas ante la ausencia de este mecanismo que tiende a ajustar el cumplimiento de los contratos a la evolución de los costes o dificultar que las ofertas se puedan configurar bajo precios ajustados a mercado, en el sentido que deberán tener en cuenta posibles fluctuaciones económicas.³ Sin embargo, no todos los costes son revisables y, en este sentido, el artículo 103.2 de la LCSP dispone que no se consideran revisables en ningún caso los costes asociados a las amortizaciones, los costes financieros, los gastos generales o de estructura ni el beneficio industrial.⁴

Con respecto a los costes de mano de obra, el mismo artículo 103.2 de la LCSP señala que en contratos diferentes a los de obra, suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las administraciones públicas, se deben revisar cuando el periodo de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años y la intensidad en el uso del

² Tal como ha señalado esta Junta Consultiva en el citado Informe 5/2024, de 28 de febrero, este periodo en que los contratos no son susceptibles de revisión obedece al hecho de que en este espacio temporal, próximo a la fecha en que las empresas formulan y se comprometen con sus ofertas, se entiende procedente que tengan que comprometerse con una oferta que lo abarque, asumiendo la variación de precios que se produzca eventualmente en este momento próximo y procediendo, por lo tanto, la revisión de los precios únicamente en el periodo que lo exceda, por su lejanía con el momento de la oferta.

³ Las resoluciones [5/2024, de 10 de enero](#), y [237/2024, de 27 de junio](#), del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público (TCCSP), recuerdan este carácter potestativo y discrecional del órgano de contratación para establecer o no una cláusula de revisión de precios en los pliegos de un contrato público.

⁴ Mediante la modificación del artículo 89 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público anterior, por la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, y manteniéndose en la normativa vigente, ha quedado superada la anterior prohibición de revisión de los costes de mano de obra en que se establecía en el artículo 79 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público.

factor trabajo sea considerada significativa, de acuerdo con los supuestos y límites establecidos en el Real decreto 55/2017.

Con respecto a los supuestos, el artículo 7 de este Real Decreto prevé, en los mismos términos que la LCSP, que las revisiones periódicas y predeterminadas pueden incluir los costes de mano de obra siempre que este sea un coste significativo. Con respecto a los límites, el artículo 5 del Real Decreto dispone que el incremento del coste de mano de obra del personal –cuándo este sea revisable– no puede ser superior al incremento experimentado por la retribución del personal al servicio del sector público, de acuerdo con las leyes de presupuestos generales del Estado.⁵

En todo caso, de conformidad con el artículo 103.4 de la LCSP, cuando el órgano de contratación establece la revisión de precios, debe fijar y detallar en los pliegos la fórmula de revisión aplicable –sin perjuicio de que un determinado tipo de contrato disponga de fórmulas preestablecidas, tal como señala el artículo 103.6 de la misma LCSP–, la cual es invariable durante la vigencia del contrato y determina la revisión de precios en cada fecha con respecto a la fecha de formalización del contrato, siempre que la formalización se produzca en el plazo de tres meses desde la finalización del plazo de presentación de ofertas, o bien con respecto a la fecha en que termine dicho plazo de tres meses, si la formalización se produce con posterioridad.

II. Centrada ahora la cuestión en el caso concreto planteado en el escrito de petición de informe, en el cual la fórmula de revisión de precios sujeta la actualización del coste de mano de obra a la variación experimentada por la retribución del personal al servicio del sector público, se suscita la duda relativa al valor aplicable para el año 2023, ya que para esta anualidad la variación se ha previsto con dos incrementos adicionales producidos en diferentes momentos.⁶

Así, la variación de la retribución del personal al servicio del sector público establecida en la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, se fija al artículo 19.dos.2, en el que se establece, además de un incremento con un porcentaje fijo y como novedad respecto a las anteriores leyes de presupuestos, dos incrementos adicionales sujetos a la evolución del índice de precios al consumo armonizado y a la evolución del producto interior bruto, los cuales fueron aprobados por el Consejo de Ministros y publicados en el BOE en fechas 5 de octubre de 2023 y 6 de febrero de 2024, de

⁵ Tal como ha señalado el Comité de Precios de Contratos de esta Junta Consultiva –por ejemplo, en el [Informe 19/2024, de 26 de junio](#)–, esta limitación no comporta que el índice de revisión de referencia tenga que ser necesariamente la variación experimentada por la retribución del personal al servicio del sector público, siendo la variación de los costes salariales según el convenio colectivo aplicable un índice más ajustado a la evolución del coste y que puede comportar una revisión igual o inferior atendido el debido respeto a aquel límite.

⁶ La variación de las retribuciones del personal al servicio del sector público está determinada por la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado (LPGE), tal como se establece en los artículos 21 y siguientes del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

manera que el incremento total de las retribuciones del personal al servicio del sector público para el año 2023 ha sido del 3,5%, -2,5% relativa al porcentaje fijo y 1% correspondiente al 0,5% de cada incremento adicional. Además, conviene subrayar, que el mismo artículo 19 establece expresamente que estos incrementos, tanto el fijo como los adicionales, se aplican con efectos desde el 1 de enero de 2023, es decir, con carácter retroactivo.

Con respecto a la determinación del valor aplicable a la revisión de precios, con relación a la consulta que se plantea, conviene analizar qué hay que entender por valores o magnitudes “vigentes” a la hora de efectuar la revisión. En este sentido, y como es por todos conocido, el término “vigencia”, en sentido normativo, se define como el lapso temporal en el cual una norma despliega sus efectos, que generalmente se inician desde su entrada en vigor, aunque, en ciertos casos, estos efectos se producen o se proyectan antes de esta, en los supuestos de las normas retroactivas, que encuentran su límite en el artículo 9.3 de la Constitución española.⁷

Así, en caso de que una norma determine un valor tomado como referencia en una fórmula de revisión de precios y sujete con eficacia retroactiva su configuración final a valores adicionales que se aprueben con posterioridad –como es el caso de la mencionada Ley de presupuestos para el año 2023, al prever una eficacia retroactiva de los dos incrementos adicionales indicados del 0,5% cada uno–, se puede afirmar que el valor a tener en cuenta en el cálculo de la revisión de precios efectuada en la anualidad correspondiente tiene que ser, necesariamente, el porcentaje total que se haya aprobado, a pesar de que estos incrementos se hayan producido en fecha posterior a la fecha de efectos de la revisión del precio del contrato y de acuerdo con lo que dispone la misma Ley de presupuestos que los establece. En este sentido, si bien en términos estrictos, en la fecha que opera la revisión de precios el valor o porcentaje “vigente” –en aquel momento– todavía puede no incluir los incrementos adicionales previstos, el hecho de que la norma los dote de carácter retroactivo hace que también estén comprendidos en esta “vigencia” y, por lo tanto, una vez se aprueben, se deban tener en cuenta en la revisión del contrato de la anualidad afectada, y se deba proceder a su regularización.⁸

En este contexto, en el caso concreto planteado, la revisión de precios se ha aprobado el 23 de febrero de 2024, fecha en que ya se puede afirmar que el incremento de las retribuciones del personal al servicio del sector público para el año 2023 es del 3,5%. Por lo tanto, en

⁷ Como recuerda el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en las sentencias [114/2024, de 14 de febrero](#), y [203/2024, de 26 de marzo](#), “en principio la ‘irretroactividad’ solo es predicable -art. 9.3 de la CE- de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales entre las que no se encuentra la ‘revisión de precios’ que normalmente favorece al contratista”.

⁸ Con respecto a la regularización de la revisión, conviene recordar la previsión del artículo 106.2 del RGLCAP, que, si bien hace referencia a los contratos de obras y suministro de fabricación, puede hacerse extensible en general –y siempre que los pliegos no indiquen lo contrario–, en el sentido de que las revisiones de costes que no puedan calcularse sobre la base de los índices o valores aprobados y publicados que deben regir para aquella temporalidad concreta, se tendrán que calcular según los valores anteriores y, posteriormente, una vez aprobados los nuevos, regularizarlos.

respuesta a la consulta planteada, cabe indicar que en el momento de realizar el cálculo de la revisión de precios con efectos desde el 1 de octubre de 2023, el valor relativo a la variación experimentada por la retribución del personal al servicio del sector público que hay que tomar como referencia, con respecto al año 2023, es del 3,5%.⁹

Además, hay que precisar que, como se ha mencionado, con independencia de que la aprobación de la revisión de precios hubiera tenido lugar antes de la publicación de los incrementos retributivos adicionales referidos, eso no obstaría que, a posteriori, habría sido necesario corregir esta primera revisión del precio a los efectos de incluirlos, en el caso de ser aprobados, efectuando así la oportuna regularización. En relación a este aspecto, no debe confundirse la fecha a partir de la cual la contratista tiene derecho a que se aplique la revisión de precios correspondiente –fecha de efectos de la revisión–, de la posibilidad de que los valores de la fórmula de revisión de precios sean conocidos después y se tengan que aplicar, atendida su eficacia retroactiva –de hecho, los índices de precios de la mano de obra y materiales relacionados con los contratos públicos de obra, se publican en una fecha, pero resultan de aplicación en periodos temporales anteriores.¹⁰

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

CONCLUSIONES

I. La revisión de precios de un contrato público se tiene que efectuar en los términos que prevé el contrato y vincula tanto a la Administración como a la empresa contratista, de manera que si la fórmula de revisión de precios incorpora un valor para revisar el coste de mano de obra que toma como referencia la variación experimentada por la retribución del personal al servicio del sector público, este valor será determinado por la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, sin que quede afectado por la fecha de aprobación de la revisión de precios correspondiente.

⁹ En el [Informe 11/2023, de 26 de octubre](#), la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado recuerda que “recogida una cláusula de revisión de precios en un contrato, su aplicación deberá realizarse en los términos previstos en la misma ya que les corresponde a las partes cumplir las obligaciones a que se han comprometido conforme al principio pacta sunt servanda” y que “incluida en el contrato una cláusula de revisión de precios vinculada a la evolución de determinadas variables, dicha cláusula resulta obligatoria para las partes, tanto para el contratista como para la Administración, debiendo soportar éstas tanto el riesgo como la ventura derivada de la evolución de dichas variables, y su influencia sobre el precio del contrato”.

¹⁰ Por ejemplo, la Orden HAC/723/2024, de 2 de julio, que determina, entre otros, los índices de precios de la mano de obra y materiales para el cuarto trimestre de 2023 aplicables a la revisión de precios de contratos de las Administraciones Públicas.

II. En caso de que una norma determine un valor tomado como referencia en una fórmula de revisión de precios y sujete con eficacia retroactiva su configuración final a valores que se aprueben posteriormente, el valor a tener en cuenta en el cálculo de la revisión de precios efectuada en la anualidad correspondiente tiene que ser el total que se haya aprobado, aunque estos incrementos se hayan producido en una fecha posterior a la fecha de efectos de la revisión del contrato, y es procedente su regularización si la revisión se ha efectuado con anterioridad.

Barcelona, 24 de octubre de 2024.

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