



Informe 31/2024, de 24 d'octubre, de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya (Comissió Permanent), sobre el càlcul de la revisió de preus del cost de mà d'obra d'un contracte en què s'estableix la revisió per referència a l'increment retributiu del personal al servei del sector públic

ANTECEDENTS

I. Des de l'Ajuntament de Reus s'ha sol·licitat l'informe d'aquesta Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya en relació amb la revisió de preus del cost de mà d'obra amb ocasió del càlcul que ha dur a terme pel que fa als serveis de neteja de l'espai públic i serveis de recollida de residus de la ciutat de Reus.

En la documentació aportada per l'Ajuntament peticionari consta que la fórmula de revisió de preus establerta en els plecs del contracte dels serveis de neteja de l'espai públic i recollida de residus municipal, la gestió i el manteniment de les deixalleries i la gestió, manteniment i explotació de la planta de voluminosos de la ciutat de Reus, inclou la revisió del cost de mà d'obra per referència a la variació de la retribució del personal al servei del sector públic, component que representa pràcticament la totalitat del preu revisable, concretament un 64,03% del total revisable del 67,64%, que resulta d'afegir-hi el component relatiu al consum dels vehicles vinculats al preu del gas i el gasoil.

Tal com s'exposa en l'escrit de petició, en el moment de calcular la revisió de preus, l'Ajuntament ha tingut en compte els percentatges dels increments retributius del personal al servei del sector públic fixats per les respectives lleis de pressupostos generals de l'Estat que resultaven aplicables. Concretament les dels anys 2021, 2022 i 2023, si bé aquesta darrera, a banda d'establir un percentatge fix d'increment de la retribució del personal al servei del sector públic –com establien les anteriors–, també preveu dos increments addicionals subjectes a l'evolució de l'índex de preus al consum harmonitzat i del producte interior brut. El 23 de febrer de 2024, l'Ajuntament va aprovar la revisió de preus, amb efectes des de l'1 d'octubre de 2023, sense incorporar els increments addicionals esmentats, que ja estaven vigents en aquesta data. En l'escrit de petició d'informe s'afirma que “les magnituds a tenir en compte a l'aplicar la fórmula de revisió de preus són les vigents i aprovades en la data a partir de la qual té efectes la revisió de preus, és a dir, en data 1 d'octubre de 2023, i no les vigents en la data en que aquesta revisió de preus és aprovada per part de l'òrgan de contractació”. En la mateixa línia, s'adjunta un informe tècnic de l'expedient de revisió de preus, signat el 9 de gener de 2024, on s'indica que un dels increments addicionals esmentats, aprovat el 5 d'octubre de 2023, no resulta d'aplicació perquè la data de la revisió és anterior.

Tenint en compte que la contractista ha interposat un recurs administratiu per aquesta qüestió, l'Ajuntament planteja la consulta en els termes literals següents:

“A l'aplicar la fórmula de revisió de preus, s'han de tenir en compte les magnituds dels components de la fórmula de revisió que estiguin estrictament vigents en la data a partir de la qual té efectes la revisió? o bé, s'ha de considerar per magnituds vigents, aquelles que tot i acordar-se fora del període de revisió, l'afecten en tant que presenten efectes retroactius, i per tant, estenen els seus efectes dins el període revisió?”.

II. D'acord amb els articles 3.1.a i 4.1.d 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, aquesta Junta Consultiva informa sobre les qüestions que, en matèria de contractació pública, li sotmetin, entre altres, les entitats que integren l'Administració local a 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. Abans d'abordar la qüestió plantejada, sobre el càlcul de revisió de preus d'un contracte de serveis i la determinació del valor aplicable al cost de mà d'obra, per referència a l'increment retributiu del personal al servei del sector públic per a l'any 2023, convé recordar, de manera succinta, la naturalesa, finalitat i règim jurídic de la revisió de preus dels contractes del sector públic.

Així, com és sabut, la revisió de preus es constitueix com el mecanisme ordinari que permet ajustar els preus dels contractes del sector públic a l'alça o a la baixa per tenir en compte les variacions econòmiques de costos que s'esdevinguin durant l'execució, que opera sense detriment del risc i ventura del contractista, i que permet ajustar el compliment dels contractes a determinades evolucions que incideixen en aspectes econòmics.¹

El règim jurídic de la revisió de preus dels contractes del sector públic s'estableix en els articles 103 a 105 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (en endavant, LCSP), en la Llei 2/2015, de 30 de març, de desindexació de l'economia espanyola, en el Reial decret 55/2017, de 3 de febrer, pel qual es desplega aquesta Llei, i en els articles 104 a 106 del Reglament general de la Llei de contractes de les administracions públiques, aprovat pel Reial decret 1098/2001, de 12 d'octubre (en endavant, RGLCAP).

¹ El Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana recorda, en la [Sentència 428/2024, de 3 de juliol](#), que "la revisió 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". Així mateix, aquesta Junta Consultiva ha tingut ocasió de pronunciar-se sobre diferents aspectes relatius a la revisió de preus, entre d'altres, l'[Informe 3/2020, de 27 de març](#), sobre l'aplicació dels conceptes de despeses generals d'estructura i de benefici industrial sobre el preu del contracte i aplicació de la revisió de preus sobre aquests conceptes, l'[Informe 4/2021, de 30 d'abril](#), sobre la revisió de preus dels contractes de concessió de serveis i dels contractes de serveis que comportin prestacions directes a favor de la ciutadania, retribuïts mitjançant tarifes –amb especial referència als conceptes que es poden incloure en la revisió de preus, en relació amb l'assumpció del risc operacional i del risc i ventura per part de l'empresa contractista–, l'[Informe 20/2023, de 19 de juliol](#), sobre la possibilitat d'aplicar mecanismes per compensar a les empreses contractistes la major onerositat provocada per un augment del cost de les matèries primeres, al marge del Reial decret llei 3/2022, d'1 de març, pel qual es fixen mesures excepcionals en matèria de revisió de preus als contractes públics d'obres, i l'[Informe 5/2024, de 28 de febrer](#), sobre el còmput del termini que ha de transcórrer per poder dur a terme la revisió de preus i sobre la prerrogativa d'interpretació dels contractes.

Aquesta normativa configura un sistema de revisió de preus que, com a trets característics principals, destaca pel fet que només els preus de determinats contractes del sector públic poden ser objecte de revisió; que aquesta ha de ser amb caràcter general periòdica i predeterminada; que, amb caràcter general, no procedeix fins que s'hagi executat, com a mínim, el 20 per cent del seu import i hagi transcorregut un any des de la seva formalització²; i que constitueix una opció de l'òrgan de contractació que, en funció de la naturalesa de cada contracte i l'estructura i evolució dels costos de les seves prestacions, pot estipular-la en els plecs –certament, la manca d'inclusió d'una clàusula de revisió de preus, quan aquesta és necessària ateses les circumstàncies apuntades, pot comportar que les licitacions quedin desertes davant l'absència d'aquest mecanisme que tendeix a ajustar el compliment dels contractes a l'evolució dels costos o dificultar que les ofertes es puguin configurar sota preus ajustats a mercat, en el sentit que hauran de tenir en compte possibles fluctuacions econòmiques.³ Tanmateix, no tots els costos són revisables i, en aquest sentit, l'article 103.2 de la LCSP disposa que no es consideren revisables en cap cas els costos associats a les amortitzacions, els costos financers, les despeses generals o d'estructura ni el benefici industrial.⁴

Pel que fa als costos de mà d'obra, el mateix article 103.2 de la LCSP assenyala que en contractes diferents dels d'obra, subministrament de fabricació d'armament i equipament de les administracions públiques, s'han de revisar quan el període de recuperació de la inversió sigui igual o superior a cinc anys i la intensitat en l'ús del factor treball sigui considerada significativa, d'acord amb els supòsits i límits establerts en el Reial decret 55/2017.

Respecte als supòsits, l'article 7 d'aquest Reial decret preveu, en els mateixos termes que la LCSP, que les revisions periòdiques i predeterminades poden incloure els costos de mà d'obra sempre que aquest sigui un cost significatiu. Pel que fa als límits, l'article 5 del Reial decret disposa que l'increment del cost de mà d'obra del personal –quan aquest sigui revisable– no pot ser superior a l'increment experimentat per la retribució del personal al servei del sector públic, d'acord amb les lleis de pressupostos generals de l'Estat.⁵

² Tal com ha assenyalat aquesta Junta Consultiva en l'Informe 5/2024, de 28 de febrer, ja citat, aquest període en què els contractes no són susceptibles de revisió obeeix al fet que en aquest espai temporal, proper a la data en què les empreses formulen i es comprometen amb les seves ofertes, s'entén procedent que hagin de comprometre's amb una oferta que l'abasti, assumint la variació de preus que es produeixi eventualment en aquest moment proper i procedint, per tant, la revisió dels preus únicament en el període que l'excedeixi, per la seva llunyania amb el moment de l'oferta.

³ Les resolucions [5/2024, de 10 de gener](#), i [237/2024, de 27 de juny](#), del Tribunal Català de Contractes del Sector Públic (TCCSP), recorden aquest caràcter potestatiu i discrecional de l'òrgan de contractació per establir o no una clàusula de revisió de preus en els plecs d'un contracte públic.

⁴ Mitjançant la modificació de l'article 89 del text refós de la Llei de contractes del sector públic anterior, per la Llei 2/2015, de 30 de març, de desindexació de l'economia espanyola, i mantenint-se en la normativa vigent, ha quedat superada l'anterior prohibició de revisió dels costos de mà d'obra que s'establí en l'article 79 de la Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de contractes del sector públic.

⁵ Tal com ha assenyalat el Comitè de Preus de Contractes d'aquesta Junta Consultiva –per exemple, en l'[Informe 19/2024, de 26 de juny](#)–, aquesta limitació no comporta que l'índex de revisió de referència hagi de ser necessàriament la variació experimentada per la retribució del personal al servei del sector públic, essent la variació dels costos salarials segons el conveni col·lectiu aplicable

En tot cas, de conformitat amb l'article 103.4 de la LCSP, quan l'òrgan de contractació preveu la revisió de preus, ha de fixar i detallar en els plecs la fórmula de revisió aplicable – sens perjudici que un determinat tipus de contracte disposi de fórmules preestablertes, tal com assenyala l'article 103.6 de la mateixa LCSP–, la qual és invariable durant la vigència del contracte i determina la revisió de preus en cada data respecte a la data de formalització del contracte, sempre que la formalització es produeixi en el termini de tres mesos des de la finalització del termini de presentació d'ofertes, o bé respecte a la data en què acabi el termini esmentat de tres mesos, si la formalització es produeix posteriorment.

II. Centrada ara la qüestió en el cas concret plantejat en l'escrit de petició d'informe, en el qual la fórmula de revisió de preus subjecta l'actualització del cost de mà d'obra a la variació experimentada per la retribució del personal al servei del sector públic, se suscita el dubte relatiu al valor aplicable per a l'any 2023, ja que per a aquesta anualitat la variació s'ha previst amb dos increments addicionals produïts en diferents moments.⁶

Així, la variació de la retribució del personal al servei del sector públic establerta a la Llei 31/2022, de 23 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2023, es fixa a l'article 19.dos.2, en què s'estableix, a més d'un percentatge fix d'increment i com a novetat respecte a les anteriors lleis de pressupostos, dos increments addicionals subjectes a l'evolució de l'índex de preus al consum harmonitzat i a l'evolució del producte interior brut, els quals van ser aprovats pel Consell de Ministres i publicats al BOE en dates 5 d'octubre de 2023 i 6 de febrer de 2024, de manera que l'increment total de les retribucions del personal al servei del sector públic per a l'any 2023 ha estat del 3,5%, -2,5% pel percentatge fix i 1% corresponent a 0,5% de cada increment addicional. A més, convé subratllar, que el mateix article 19 estableix expressament que aquests increments, tant el fix com els addicionals, s'apliquen amb efectes des de l'1 de gener de 2023, és a dir, amb caràcter retroactiu.

Pel que fa a la determinació del valor aplicable a la revisió de preus, amb relació a la consulta que es planteja, convé analitzar què cal entendre per valors o magnituds "vigents" a l'hora d'efectuar la revisió. En aquest sentit, i com és per tots conegut, el terme "vigència", en sentit normatiu, es defineix com el lapse temporal en el qual una norma desplega els seus efectes, que generalment s'inicien des de la seva entrada en vigor, tot i que, en certs casos, aquests efectes es produeixen o es projecten abans d'aquesta, en els supòsits de les normes retroactives, que troben el seu límit a l'article 9.3 de la Constitució espanyola.⁷

un índex més ajustat a l'evolució del cost i que pot comportar una revisió igual o inferior atès el degut respecte a aquell límit.

⁶ La variació de les retribucions del personal al servei del sector públic està determinada per la corresponent Llei de pressupostos generals de l'Estat (LPGE), tal com s'estableix en els articles 21 i següents del text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, aprovat pel Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre.

⁷ Com recorda el Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, en les sentències [114/2024, de 14 de febrer](#), i [203/2024, de 26 de març](#), "en principio la 'irretroactividad' solo es predicable -art. 9.3 de la CE- de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de

Així, en cas que una norma determini un valor pres com a referència en una fórmula de revisió de preus i subjecti amb eficàcia retroactiva la seva configuració final a valors addicionals que s'aprovin amb posterioritat –com fa la Llei de pressupostos per a l'any 2023, esmentada, en preveure una eficàcia retroactiva dels dos increments addicionals indicats del 0,5% cadascun–, es pot afirmar que el valor a tenir en compte en el càlcul de la revisió de preus efectuada en l'annualitat corresponent ha de ser, necessàriament, el percentatge total que s'hagi aprovat, malgrat aquests increments s'hagin produït en data posterior a la data d'efectes de la revisió del preu del contracte i d'acord amb el que disposa la mateixa Llei de pressupostos que els estableix. En aquest sentit, si bé en termes estrictes, en la data que opera la revisió de preus el valor o percentatge “vigent” –en aquell moment– encara pot ser que no inclogui els increments addicionals previstos, el fet que la norma els doti de caràcter retroactiu fa que també estiguin compresos en aquesta “vigència” i, per tant, un cop s'aprovin, s'hagin de tenir en compte en la revisió del contracte de l'annualitat afectada, i s'hagi de procedir a la seva regularització.⁸

En aquest context, en el cas concret plantejat, la revisió de preus s'ha aprovat el 23 de febrer de 2024, data en què ja es pot afirmar que l'increment de les retribucions del personal al servei del sector públic per a l'any 2023 és del 3,5%. Per tant, en resposta a la consulta plantejada, escau indicar que en el moment de realitzar el càlcul de la revisió de preus amb efectes des de l'1 d'octubre de 2023, el valor relatiu a la variació experimentada per la retribució del personal al servei del sector públic que cal prendre de referència, pel que fa a l'any 2023, és del 3,5%.⁹

A més, cal precisar que, com s'ha esmentat, amb independència que l'aprovació de la revisió de preus hagués tingut lloc abans de la publicació dels increments retributius addicionals referits, això no obstant, hauria estat necessari corregir aquesta primera revisió del preu als efectes d'incloure'ls, en el cas de ser aprovats, efectuant-ne així l'oportuna regularització. Pel que fa a aquest aspecte, no s'ha de confondre la data a partir de la qual la contractista té dret que s'apliqui la revisió de preus corresponent –data d'efectes de la revisió–, de la possibilitat que els valors de la fórmula de revisió de

derechos individuales entre las que no se encuentra la 'revisión de precios' que normalmente favorece al contratista”.

⁸ Pel que fa a la regularització de la revisió, convé recordar la previsió de l'article 106.2 del RGLCAP, que, si bé fa referència als contractes d'obres i subministrament de fabricació, pot fer-se extensible en general –i sempre que els plecs no indiquin el contrari–, en el sentit que les revisions de costos que no puguin calcular-se sobre la base dels índexs o valors aprovats i publicats que han de regir per aquella temporalitat concreta, s'hauran de calcular segons els valors anteriors i, posteriorment, un cop aprovats els nous, regularitzar-los.

⁹ En l'[Informe 11/2023, de 26 d'octubre](#), la Junta Consultiva de Contractació Pública de l'Estat recorda 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” i 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”.

preus siguin coneguts després i s'hagin d'aplicar, atesa la seva eficàcia retroactiva –de fet, els índexs de preus de la mà d'obra i materials relacionats amb els contractes públics d'obra, es publiquen en una data, però resulten d'aplicació en períodes temporals anteriors.¹⁰

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

CONCLUSIONS

I. La revisió de preus d'un contracte públic s'ha d'efectuar en els termes que preveu el contracte i vincula tant l'Administració com l'empresa contractista, de manera que si la fórmula de revisió de preus incorpora un valor per revisar el cost de mà d'obra que pren com a referència la variació experimentada per la retribució del personal al servei del sector públic, aquest valor serà determinat per la Llei de pressupostos generals de l'Estat corresponent, sense que quedi afectat per la data d'aprovació de la revisió de preus corresponent.

II. En cas que una norma determini un valor pres com a referència en una fórmula de revisió de preus i subjecti amb eficàcia retroactiva la seva configuració final a valors que s'aprovin posteriorment, el valor a tenir en compte en el càlcul de la revisió de preus efectuada en l'annualitat corresponent ha de ser el total que s'hagi aprovat, malgrat que aquests increments s'hagin produït en una data posterior a la data d'efectes de la revisió del contracte, i és procedent la seva regularització si la revisió s'ha efectuat amb anterioritat.

Barcelona, 24 d'octubre de 2024

¹⁰ Per exemple, l'Ordre HAC/723/2024, de 2 de juliol, que determina, entre d'altres, els índexs de preus de la mà d'obra i materials per al quart trimestre de 2023 aplicables a la revisió de preus de contractes de les administracions públiques.