



Informe 38/2024, de 5 de desembre, de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya (Comissió Permanent), sobre la possibilitat d'establir preus unitaris diferents per a les anualitats o les pròrrogues d'un contracte de serveis intensius de mà d'obra, per poder tenir en compte els increments salarials previstos; i sobre el preu que s'hauria de tenir en compte per calcular el percentatge màxim de modificacions previstes en aquests casos

ANTECEDENTS

I. Des del Departament d'Educació i Formació Professional s'ha sol·licitat l'informe d'aquesta Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya en relació amb la possibilitat d'establir preus unitaris diferents per la durada inicial i per a cadascuna de les pròrrogues d'un contracte, justificant la diferència de preus en el fet de tenir en compte els increments dels costos de mà d'obra dels treballadors adscrits a l'execució; així com també en relació amb el preu a tenir en compte en aquests casos per al càlcul del percentatge màxim del 20% de modificacions previstes.

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 l'escrit de petició s'adjunta l'informe del Servei de Contractacions, en el qual s'exposen els antecedents que motiven la petició d'informe i en concreten el supòsit de fet, així com l'informe econòmic de justificació de preus –en versió esborrany.

En l'informe del Servei de Contractacions s'assenyala que el Departament d'Educació i Formació Professional adjudica periòdicament diversos contractes de serveis intensius en mà d'obra, com el servei de monitoratge que dona suport a l'alumnat de l'etapa educativa obligatòria i segon cicle d'educació infantil als centres públics de Catalunya amb necessitats educatives especials (NEE), i el servei per donar suport a l'alumnat amb necessitats especials en l'àmbit de la salut, en els quals el preu es determina a partir d'un preu-hora unitari i amb pròrrogues previstes.

En l'informe econòmic es fa referència al fet que el conveni col·lectiu d'aplicació tenia vigència fins al 31 de desembre del 2016, que actualment es troba prorrogat *de facto* fins que se n'acordi un de nou i que les seves revisions salarials s'han acordat progressivament per acord dels representants de les patronals i dels sindicats, i s'afirma que “és més que previsible que durant la vigència d'aquesta licitació hi hagi modificacions salarials que l'afectin”. En aquest sentit, en l'informe del Servei de Contractacions s'exposa que el cost principal d'aquests contractes és el de personal –que representa un 84% del preu base de licitació d'acord amb l'informe econòmic– i es calcula segons les previsions i taules salarials del conveni col·lectiu d'aplicació, per la qual cosa, s'assenyala, “des que la revisió de preus es regula de forma més restrictiva, les unitats promotores dels contractes han hagut de trobar fórmules per obtenir preus de licitació que incloguin els futurs augments salarials i que siguin atractius per a les empreses, no només per assegurar la cobertura del servei sinó per promoure una suficient concurrència que permeti obtenir l'oferta amb la millor relació qualitat-preu”.

Així, entre aquestes fórmules, s'indica que algunes unitats fan una estimació dels possibles increments salarials utilitzant les dades de què disposen als convenis col·lectius aplicables o, a manca d'aquests, consultant les previsions d'empreses i sindicats i altres dades macroeconòmiques, i obtenen un preu/hora mitjà, que és el que apliquen tant al contracte inicial com a les successives pròrrogues. Pel que fa a aquest punt, s'afirma que aquest sistema té l'inconvenient d'encarir el contracte a l'inici, si bé "és l'única manera de poder adjudicar aquesta classe de contractes per un període llarg". En aquest sentit, en l'informe econòmic es posa de manifest que "l'Administració educativa no pot licitar aquest contracte anualment ajustant-se als costos reals i requereix contemplar el màxim de pròrrogues", les quals són imprescindibles atès el volum i la complexitat de la licitació, de manera que la necessitat de preveure-les "fa necessari anticipar-se a les variacions de les despeses laborals que puguin ser d'aplicació i assegurar-se que el contracte és sostenible econòmicament en el temps"; i que, atès que aquest contracte "té una afectació directa sobre milers de treballadors que presten serveis dins d'aquesta licitació", "l'Administració educativa es planteja com una prioritat que aquesta licitació esdevingui clarament una inversió que no només permeti una millor atenció educativa a tot l'alumnat, i en particular a aquell amb necessitats educatives especials, sinó també que contribueixi a millorar les condicions laborals dels monitors d'educació en el lleure amb l'objectiu de garantir prosperitat i redistribució de la riquesa de manera justa i sostenible".

En aquest context que s'assenyala, s'ha plantejat la possibilitat de subscriure un contracte d'un any de durada inicial, amb pròrrogues anuals, i amb preus/hora diferents per a la mateixa prestació per a cada anualitat, fixant el preu de les pròrrogues en funció de l'increment salarial previst/estimat. Com a desavantatge d'aquest plantejament s'apunta que, si finalment els percentatges d'increment salarial són inferiors als previstos, s'estaria pagant més del compte, si bé s'afegeix que, en aquest cas, l'Administració podria no prorrogar el contracte.

D'altra banda, amb aquest plantejament, també es qüestiona com s'ha de calcular el valor estimat del contracte, incloent-hi l'import màxim de les modificacions previstes. Al respecte, s'indica en l'escrit de petició d'informe que "el preu base o inicial sobre el que s'han de calcular els percentatges i límits és l'import de cadascuna de les anualitats del contracte, no únicament el del primer any, atès que no seran imports modificats segons el procediment previst a l'LCSP sinó preus del contracte inicial però actualitzats als increments salarials previstos" i que, al seu parer, "aquesta interpretació seria l'única que garantiria que es pugui incrementar fins a un 20% el preu del contracte, perquè s'aplicaria sobre el preu real del contracte (el preu actualitzat)".

En aquest sentit, es plantegen les qüestions següents:

"És conforme a Dret licitar un contracte de serveis amb preus unitaris diferents per cada període de vigència del contracte; és a dir, un preu hora per la durada inicial i uns altres diferents per cadascuna de les pròrrogues, justificant la diferència en els increments previstos dels costos salarials dels treballadors necessaris per a l'execució del contracte? Pot considerar-se que el preu del contracte així actualitzat cada any és el preu base per calcular el topall màxim de modificacions o cal recórrer al preu del contracte del primer any?".

II. D'acord amb els articles 3.1.a i 4.1.a 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 d'altres, els departaments de l'Administració de la Generalitat. D'altra banda, l'article 11.1.a del mateix Decret atribueix a la Comissió Permanent l'aprovació dels informes corresponents.

CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

I. L'article 35 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (en endavant, LCSP), preveu com a contingut mínim del contracte "el preu cert, o la manera de determinar-lo", exigència de certesa establerta a l'article 102 de la LCSP, en el qual es disposa també que "el preu del contracte es pot formular tant en termes de preus unitaris referits als diferents components de la prestació o a les seves unitats que es lliurin o executin, com en termes de preus aplicables a un tant alçat a la totalitat o a una part de les prestacions del contracte". A més, d'acord amb aquest mateix precepte i amb l'article 100 de la LCSP, els òrgans de contractació han de tenir cura que el pressupost base de licitació dels contractes sigui adequat als preus del mercat.

Com és sabut, aquesta exigència que els preus siguin ajustats a mercat no és nímia, ja que, a més d'estar relacionada directament amb el compliment efectiu del contracte, també és un element clau de la fase de preparació i adjudicació dels contractes, en tant que només un preu ajustat a les condicions de mercat vigents pot garantir i preservar en major mesura els principis que regeixen la contractació pública. Així, d'una banda, aquest factor incideix clarament a l'hora de promoure la lliure concurrència, igualtat de tracte i competència efectiva entre les empreses licitadores, que podran formular les seves ofertes tenint en compte les condicions econòmiques del mercat, en les quals es basen a l'hora de poder oferir les seves prestacions amb una qualitat determinada, de manera que oferir preus no ajustats a mercat, sigui a l'alça o a la baixa, repercutirà directament en la configuració d'aquestes prestacions, podent produir un resultat inadequat. D'altra banda, establir els preus adequats al mercat també incideix en els principis d'integritat i eficiència pressupostària de les administracions i entitats públiques atès que, si es fixa un preu per sota, les licitacions podrien quedar desertes o comptar amb ofertes inadequades que podrien posar en risc l'execució del contracte, i per sobre de mercat, no s'actuaria d'acord amb criteris d'eficiència i bona gestió pressupostària que han de presidir l'actuació de les administracions públiques en l'àmbit econòmic.¹

¹ Recentment, el Tribunal Administratiu Central de Recursos Contractuals (TACRC), en la [Resolució 1343/2024, de 25 d'octubre](#), ha indicat, d'una banda, "la adecuada conformación del presupuesto base de licitación incide en que el precio del contrato sea adecuado para su efectivo cumplimiento. Como hemos dicho en varias ocasiones, la exigencia de que el cálculo del valor de las prestaciones se ajuste a precios de mercado opera no como un suelo sino como un techo, pues tiene por objeto garantizar que en la contratación exista un equilibrio entre las partes, así como la ausencia de enriquecimiento injusto, y la viabilidad de las prestaciones"; i de l'altra, que "la LCSP no hace referencia en el artículo 100.2 a un precio de mercado, sino a «precios de mercado», lo que dota a la previsión legal de la adecuada flexibilidad para atender la rica casuística que supone, en este ámbito,

Per tant, i per tal d'afavorir la determinació del preu en el sentit exposat, els articles 100.2 i 101.2 de la LCSP requereixen que per a la fixació del pressupost base de licitació i el valor estimat del contracte es tinguin en compte tots els costos directes i indirectes, incloses les despeses generals d'estructura i el benefici industrial, així com els costos derivats de l'aplicació de la normativa laboral vigent. En aquest sentit, s'exigeix que "en els contractes de serveis i de concessió de serveis en què sigui rellevant la mà d'obra, en l'aplicació de la normativa laboral vigent (...) s'han de tenir especialment en compte els costos laborals derivats dels convenis col·lectius sectorials aplicables".

A més, aquesta determinació cal complementar-la amb la possibilitat de revisar els preus dels contractes i ajustar-los, a l'alça o a la baixa, tenint en compte les variacions econòmiques de costos que apareguin durant la seva execució, d'acord amb l'aplicació de les condicions i paràmetres que s'hagin pactat i respectant els requisits establerts als articles 103 i següents de la LCSP, en què es preveu la necessitat, amb caràcter general, que la revisió de preus sigui periòdica i predeterminada i, pel que fa a les despeses de personal, que els costos de mà d'obra dels contractes de serveis només s'han de revisar quan el període de recuperació de la inversió que hagi de fer la contractista per executar el contracte sigui igual o superior a cinc anys i la intensitat en l'ús del factor treball sigui considerada significativa. Així mateix, aquesta revisió té el límit, establert a l'article 5 del Reial decret 55/2017, de 3 de febrer, pel qual es desplega la Llei 2/2015, de 30 de març, de desindexació de l'economia espanyola, que l'increment no pugui ser superior a l'experimentat per la retribució del personal al servei del sector públic d'acord amb les lleis de pressupostos generals de l'Estat.²

En aquest punt, i pel que fa a la possibilitat d'ajustar els costos de mà d'obra tinguts en compte per determinar el pressupost base de licitació d'un contracte a les seves variacions, cal distingir dos supòsits diferents. D'una banda, aquell en què es produeix la seva actualització d'acord amb el règim de revisió de preus al qual s'ha al·ludit, que s'hauria de basar en l'índex de referència designat en els plecs, amb la limitació esmentada de no superar l'increment de la retribució del personal al servei del sector públic, i que permetria

la contratación de bienes y servicios por el sector público. La referencia a estos «precios de mercado» (...) exige a nuestro juicio que el órgano de contratación conforme el presupuesto base de licitación a partir de costes que tengan un anclaje razonablemente objetivo. Dicho en otros términos, el nivel de desagregación de los costes del que debe partir el órgano de contratación ha de ser suficiente para conformar un presupuesto de licitación adecuado a los precios de mercado, esto es, adecuado para que, en las circunstancias vigentes, el eventual adjudicatario puede cubrir sus costes y obtener un beneficio". Per la seva banda, l'Òrgan Administratiu de Recursos Contractuals d'Euskadi, en la [Resolució 70/2024, de 12 d'abril](#), indica que "la finalidad del mandato contenido en el artículo 100.2 de la LCSP de que el PBL sea adecuado a los precios del mercado es la de asegurar la viabilidad de la ejecución de la prestación y una concurrencia suficiente en el procedimiento de adjudicación".

² Com ha recordat 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, en comptes de la variació dels costos salarials segons el conveni col·lectiu aplicable, que constitueix un índex més ajustat a l'evolució del cost i pot significar una revisió inferior".

actualitzar el preu de contracte durant tota la vigència del conveni col·lectiu que s'hagués tingut en compte en el càlcul dels termes econòmics del contracte. Tanmateix, aquesta possibilitat no pot operar per als contractes a què es refereix la petició d'informe, atès que no preveuen que s'efectuï cap inversió per part de les contractistes i, per tant, no compleixen el requisit perquè es pugui establir la revisió de preus.³

D'altra banda, un supòsit diferent, la viabilitat jurídica del qual es planteja, consisteix a establir uns preus unitaris per a la primera anualitat, d'acord amb la taula salarial vigent del conveni col·lectiu aplicable, i uns altres de diferents per a les pròrrogues previstes, en funció dels preus que previsiblement s'aprovin en les revisions de la taula salarial, per ajustar en la mesura del possible els preus del contracte a les condicions de mercat vigents en cada moment, en el cas que es produeixi un canvi de conveni o un canvi en les condicions salarials fixades inicialment pel conveni i tingudes en compte per al càlcul dels termes econòmics del contracte. En aquest cas, a més que la revisió de preus sembla que no seria el mecanisme adient per incorporar aquestes noves condicions, tampoc seria jurídicament viable tractant-se dels contractes a què es refereix la petició d'informe, en què no hi ha un període de recuperació de la inversió superior a cinc anys i, a més, l'increment puntual no encaixaria tampoc en les notes de periodicitat i predeterminació que exigeix la normativa.⁴

En una situació similar, d'impossibilitat de revisió dels costos laborals establerts en el contracte, d'acord amb els derivats d'un nou conveni col·lectiu aplicable, aquesta Junta Consultiva ja va recordar que “en el supòsit en què l'òrgan de contractació no pugui tenir en compte, en el moment de la preparació i la licitació d'un contracte, eventuais augments de costos salarials que puguin resultar de futurs convenis col·lectius que es troben en una fase incipient de negociació, l'increment dels costos de la mà d'obra que efectivament s'acaben produint per aquesta causa s'inclou dins del risc propi de l'execució dels contractes que correspon suportar les empreses contractistes, que han de tenir en compte també aquest possible increment dels costos durant l'execució del contracte, a l'hora de presentar les seves ofertes”; si bé es va matisar també que “en els casos en què la negociació col·lectiva

³ La redacció vigent de l'article 103 de la LCSP inclou la possibilitat, incorporada via modificació per la Llei 11/2023 de 8 de maig, de revisar els contractes amb un període de recuperació de la inversió inferior a cinc anys, si bé només quan la suma de la participació en el pressupost base de licitació del contracte de les matèries primeres, béns intermedis i energia que s'hagin d'emprar superi el 20% d'aquest pressupost i limitant la revisió a la fracció del preu del contracte que representa aquesta participació, de manera que no s'hi podrien incloure altres costos, com els de mà d'obra.

⁴ Com ja ha assenyalat, aquesta Junta en l'[Informe 10/2019, de 28 de novembre](#), “no sembla que l'increment salarial derivat de la negociació col·lectiva pugui donar lloc a una revisió periòdica i predeterminada per complir els requisits esmentats anteriorment per poder-li atribuir aquest caràcter”. Així ho ha considerat també la Junta Consultiva de Contractació Pública de l'Estat (JCCPE), en la [Recomanació de 10 de desembre de 2018](#), en la qual manifesta que “la alteración de las condiciones salariales por una nueva negociación colectiva no puede calificarse como periódica y predeterminada”, i que “la revisión de precios no está contemplada como un sistema que pueda solventar una eventual situación de incremento de los costes salariales como consecuencia del cambio de un convenio colectivo”.

es troba en una fase molt avançada es considera una bona pràctica que l'Administració avaluï la conveniència de tenir-la en compte a l'hora de preparar la futura licitació".⁵

En definitiva, per al càlcul del pressupost base de licitació, que determinarà les ofertes de les empreses i el preu dels contractes, els òrgans de contractació no poden tenir en compte preus de mercat incerts o que es prevegi que es donaran en el futur eventualment –malgrat aquest “futur” pogués abastar part de la durada del contracte que es dissenya–, sinó que només han de tenir en compte aquells sobre els quals tingui coneixement, encara que potser no siguin vigents en el moment precís d'aprovació de l'expedient, però que es pot constatar amb relativa certesa que ho estaran quan el contracte estigui en execució.⁶

Cal apuntar que, amb caràcter general, res obsta que els preus unitaris d'un contracte no siguin els mateixos durant tota la seva durada, entenent-se jurídicament viable que es puguin fixar preus diferents en les diferents anualitats o períodes de l'execució d'un

⁵ Així es va exposar en l'Informe 10/2019, de 28 de novembre, ja esmentat, d'aquesta Junta, en el qual s'al·ludia a la [Resolució 1035/2018, de 16 de novembre](#), del TACRC, que afirma que l'òrgan de contractació “no tiene que tener en cuenta pretendidos aumentos de costes salariales que resultarían de futuros convenios colectivos, que se encuentran en mera fase de incipiente negociación”. Posteriorment, el TACRC ha afirmat en la [Resolució 966/2023, de 20 de juliol](#), en un supòsit en què el nou conveni col·lectiu ja estava aprovat però no publicat, que “las subidas salariales que todavía no estén publicadas en el momento de la elaboración de los pliegos, no tienen por qué ser tenidas en cuenta en la determinación del presupuesto base de licitación” –distingint, per tant, la no obligació dels òrgans de contractació d'haver de tenir en compte costos salarials no publicats, de la seva obligació de no tenir en compte costos salarials futurs i incerts per la fase incipient en què es troba la negociació.

⁶ La JCCPE també al·ludia a una negociació col·lectiva “hipotètica” en la Recomanació de 10 de desembre de 2018, ja esmentada, en assenyalar que “no parece que sea el órgano de contratación el que deba adoptar medidas para paliar un incremento de los costes laborales porque el cálculo de los parámetros económicos del contrato no puede hacerse sobre la base de una hipotética negociación colectiva”; i el Tribunal Administratiu de Recursos Contractuals de Castella i Lleó va considerar en la [Resolució 39/2019, de 4 d'abril](#), en el cas que en fase d'execució d'un contracte entri en vigor un nou conveni col·lectiu que augmentarà els costos laborals, que “si este cambio es previsible, los licitadores deberían tener en cuenta este escenario al formular sus proposiciones” –per a la qual cosa és necessari que l'òrgan de contractació ho tingui en compte a l'hora de calcular el pressupost base de licitació. Per la seva banda, el Tribunal Català de Contractes del Sector Públic (TCCSP), en les resolucions [363/2024, de 9 d'octubre](#), o [183/2024, de 8 de maig](#), entre d'altres, després de recordar que el càlcul del PBL i del VEC s'ha d'efectuar d'acord amb els preus de mercat i “de conformitat amb el conveni col·lectiu vigent que sigui d'aplicació al moment de l'aprovació de la licitació”, al·ludeix a diferents resolucions d'altres tribunals en matèria contractual en les quals s'afirma que en el càlcul d'aquestes magnituds econòmiques no s'han de tenir en compte “ni preacords no publicats (...), ni hipotètics convenis per la fixació del PBL (...) perquè aniria en contra del principi d'oferta econòmicament més avantatjosa i el principi de competència (...) i en contra del principi de risc i ventura (...), que impedeix garantir al contractista una rendibilitat mínima o proporcionar una cobertura envers qualsevol esdeveniment perjudicial (...), doncs un possible augment dels costos salarials pivota en l'àleas normal de tot contracte (...)”.

contracte, quan aquesta distinció estigui motivada degudament, ja sigui pels índexs, els volums o altres circumstàncies que justifiquin les diferències de preus.⁷

Si bé aquesta viabilitat es pot afirmar sense objeccions en el cas que les variacions o les circumstàncies que motiven els diferents preus siguin certes i conegudes en el moment de la configuració de les condicions econòmiques dels contractes, en cas contrari, quan es tracti d'estimacions incertes –ja sigui tant pels imports o volums, com pel moment en què esdevindran efectives–, aquesta operativa troba la seva limitació en l'objectiu d'estabilitat pressupostària i control de la despesa i en el deure d'ús eficient dels fons públics. En aquest sentit, convé precisar també que si bé els increments de preus derivats d'un nou conveni col·lectiu poden ser previsibles però també eventuais, en funció del moment en què es trobi la negociació, podent-se donar o no i en un moment temporal més pròxim o llunyà, la revisió de les taules salarials, basades en els índexs i percentatges aplicables al mercat per efectuar-les, gaudeixen de major certesa, tant en la seva aprovació com en l'estimació del percentatge d'increment.

Per tant, aquestes circumstàncies han de ser tingudes en compte per les empreses del sector a l'hora d'efectuar les seves ofertes i han de ser preses en consideració també pels òrgans de contractació en efectuar els càlculs dels pressupostos dels contractes, de manera que en els casos en què es pugui constatar amb relativa certesa quins seran els increments efectius dels costos salarials i com i quan es produiran, sembla no només adequat, sinó també necessari, que les condicions dels contractes es configuren d'acord amb aquests. D'aquesta manera es compleix millor la necessitat que el preu del contracte sigui ajustat a mercat, tenint en compte els diferents períodes de durada de la fase d'execució, per facilitar la seva continuïtat i promoure que s'executi amb les degudes garanties i sense que això vagi en detriment de la qualitat de les prestacions, com tampoc del principi de risc i ventura –que no es troba oposat a una adequada estimació de costos i a l'establiment d'un preu adequat als preus de mercat.

A més, pel que fa específicament a la possibilitat apuntada en la petició d'informe, que els preus unitaris diferents s'estableixin per als períodes de pròrroga del contracte, de manera que en la primera anualitat es fixin els preus unitaris d'acord amb els costos salarials vigents i per a les pròrrogues successives es fixin els preus d'acord amb els costos salarials que es preveu que estiguin vigents en cada moment –ja sigui perquè estiguin establerts amb caràcter definitiu o per aplicació del percentatge estimatiu d'increment que es pugui avançar amb relativa certesa–, cal apuntar que aquesta operativa no seria contrària a l'exigència establerta en l'article 29.2 de la LCSP que les característiques dels contractes romanguin inalterables durant el període de durada de les pròrrogues. Certament, aquesta previsió de la LCSP parteix de la base que les pròrrogues no formen part de la durada inicial del

⁷ En l'[Informe 4/2022, de 3 de novembre](#), la Junta Superior de Contractació Administrativa de València assenyala la possibilitat de reflectir els increments salarials en les diferents anualitats afirmant que “resulta por tanto evidente que tratándose de estos contratos en los que el coste de mano de obra forma parte del precio total, considerando las diferentes incrementos/año previstos en el convenio de aplicación que rige el contrato durante su vigencia, puede reflejarse en la anualidad correspondiente dicho incremento” i que “el ritmo de ejecución de las prestaciones así como los costes asociados y pagaderos por la Conselleria, que forman parte del precio total, podrán variar en cada anualidad sobre la base establecida en el convenio de aplicación al concreto contrato, debiendo reflejarse así en el pliego de cláusulas administrativas”.

contracte i, com a prolongació d'aquest, necessàriament han de mantenir les condicions inicials pactades, i seria un supòsit diferent que, precisament, ja siguin aquestes condicions inicials pactades les que incloguin preus unitaris diferents per a les pròrrogues, fet que determina que no s'hi incorporin condicions no previstes en el moment de decretar-se i, per tant, que no s'alterin les característiques del contracte, com proscriu el precepte.⁸

En tot cas, és clara la finalitat de circumscriure a les pròrrogues l'establiment de preus unitaris diferents –establint una durada inicial breu, d'un any per exemple, com s'assenyala en el supòsit de fet que motiva la petició d'aquest informe–, per tal de poder o haver de fer ús de l'opció de no acordar-les en el cas que els increments salarials no arribessin a donar-se finalment –supòsit que només hauria de produir-se de forma molt excepcional d'acord amb la certesa que, com s'ha dit, ha de concórrer per considerar viable aquesta configuració de les licitacions.

Finalment, convé assenyalar, d'una banda, pel que fa a la valoració del criteri preu en aquests casos, que els plecs han d'especificar sobre quin preu o preus unitaris màxims han d'efectuar les empreses les seves ofertes econòmiques i també, en cas que es valorés que una rebaixa dels preus pot no ser adequada per als objectius i finalitat del contracte, la possibilitat que el criteri preu no sigui objecte de millora per les empreses licitadores, tenint en compte per a la selecció de l'oferta en termes de millor relació qualitat-preu altres criteris d'adjudicació com, per exemple, criteris de caràcter social relatius a la conciliació de la vida laboral, personal i familiar i la millora de les condicions laborals i salarials –en línia amb la voluntat assenyalada en la petició d'informe d'entendre la licitació com una inversió que no només permeti una millor atenció educativa, sinó també millorar les condicions laborals de les persones monitores.⁹

⁸ En l'[Informe 1/2022, de 22 de març](#), la Junta de Contractació Pública de Navarra considera d'interès “la posibilidad de solicitar ofertas distintas para el periodo inicial de vigencia del contrato, y para cada una de sus posibles prórrogas, de forma que estas últimas puedan reflejar el incremento de costes laborales ya acordados, e incluso con un mayor grado de aleas, aquellos que pueden llegar a producirse una vez superada la vigencia temporal del convenio colectivo vigente al momento de licitar el contrato, según las estimaciones económicas del propio órgano de Contratación, que compondrán un límite máximo” i afegeix que “en cuanto a la adecuación a mercado, parece que puede realizarse un juicio positivo en tanto que precisamente la oferta para las prórrogas se habrá podido realizar teniendo en cuenta las circunstancias (como mínimo, las ciertas) que tendrán impacto en los costes del servicio. Aún más, este nuevo precio puede considerarse más adecuado al mercado que un único precio ofertado para el periodo inicial del contrato y todas sus posibles prórrogas por cuanto, o bien el precio para el periodo inicial deberá tener en cuenta el incremento de costes durante toda la posible vida del contrato, en cuyo caso la entidad contratante se verá avocada a pagar un sobrecoste durante el periodo inicial de ejecución del contrato, o de no ser así, el precio no podría considerarse adecuado a mercado”.

⁹ Com s'ha assenyalat en l'[Informe 6/2024, de 28 de febrer](#), d'aquesta Junta Consultiva, cal tenir present que l'article 67.2 de la Directiva 2014/24/UE admet, com a novetat respecte de les directives precedents, que “el factor coste también podrá adoptar la forma de un precio o coste fijo sobre la base del cual los operadores económicos compitan únicamente en función de criterios de calidad” i que si bé aquest precepte no ha estat transposat pel legislador espanyol, això no s'ha considerat obstatiu per a la seva plena aplicació –recentment el Tribunal Suprem ha al·ludit a aquesta possibilitat en la [Sentència 381/2024, de 5 de març](#), assenyalant que “no puede llegarse a una conclusión de prohibición de fijación de umbrales de saciedad en la valoración de las ofertas económicas, especialmente si tenemos en cuenta que el artículo 67.2 de la Directiva 2014/24/UE admite de forma

D'altra banda, i atesos els termes de l'informe que acompanya la petició, cal apuntar que no sembla conforme amb la normativa de contractació pública l'establiment d'un mateix preu unitari per a tota la durada del contracte sobre la base d'un pressupost base de licitació calculat prenent en consideració la mitjana dels eventuais futurs costos salarials que puguin aplicar al llarg de l'execució, de manera que s'incrementen els costos salarials aplicables al període del contracte executat fins que efectivament es publiqui la nova taula salarial revisada amb els preus ja anticipats, no ajustant-se a preus de mercat la retribució fixada.

II. Una vegada analitzada la viabilitat jurídica d'establir diferents preus unitaris per a diferents períodes d'execució dels contractes, per tal de poder tenir en compte les variacions dels costos salarials en els contractes amb un ús molt intensiu de mà d'obra, si bé amb els límits i les cauteles apuntades en la consideració jurídica anterior, convé fer referència a una alternativa que sembla més adequada per donar resposta a aquesta necessitat que motiva la petició d'informe.

En tot cas, en primer terme es considera adient deixar constància que aquesta necessitat sembla tenir una solució més senzilla i ajustada en el dret comunitari de contractació pública, d'acord amb el qual seria possible preveure una modificació del contracte per aquesta causa, sempre que es complís amb els requisits d'exigència de claredat, precisió i caràcter inequívoc de la clàusula que ho preveïés. Així, sembla que seria viable d'acord amb l'article 72.1.a de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrer de 2014, sobre contractació pública, en el qual s'estableix, d'acord amb la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea, la viabilitat jurídica de les modificacions dels contractes "con independencia de su valor pecuniario" quan estiguin previstes en clàusules clares, precises i inequívokes, precisant "entre las que puede haber cláusulas de revisión de precios u opciones", amb l'únic límit que no puguin alterar la naturalesa global del contracte. Certament, establir en el mateix contracte el preu d'acord amb el conveni vigent més la possibilitat de modificació en cas que es publicqués un nou conveni o noves taules salarials seria l'opció més idònia, en tant que permetria ajustar plenament els preus a mercat i, a més, seria una circumstància coneguda per les licitadores a l'hora de presentar les seves ofertes, de manera que seria la més respectuosa tant amb els principis que regeixen la contractació pública, com amb l'interès públic i els principis de bona administració i d'eficiència pressupostària.

Tanmateix, com és sabut, d'acord amb el nostre dret intern no és possible modificar un contracte per incloure nous preus derivats de variacions produïdes durant l'execució, tenint en compte tant el règim de revisió de preus –que, com s'ha recordat en la consideració jurídica anterior, ha de ser periòdica i predeterminada i només es pot establir en cas de contractes de serveis quan hi hagi un període de recuperació de la inversió per part de la contractista superior a cinc anys–, com el règim establert a l'article 204 de la LCSP per a les modificacions previstes –que, a més d'establir el límit màxim del 20% del preu inicial, la limita també a no suposar l'establiment de nous preus unitaris no previstos en el contracte–,

expresa (...) que el factor coste pueda adoptar la forma de un precio o coste fijo, sobre la base del cual los operadores económicos compitan únicamente en función de criterios de calidad".

règims que han portat a considerar que una modificació en aquests termes constituiria una “revisió de preus encoberta”.¹⁰

Pel que fa a l'alternativa permesa en el nostre dret intern de contractació pública per respondre a la necessitat de poder establir relacions contractuals amb certa durada en el temps i que, a més, permetin tenir en compte variacions salarials que es vagin produint, cal apuntar la conveniència de subscriure un sistema de racionalització de la contractació, com un acord marc, amb les empreses prestadores dels serveis que comporten un ús molt intensiu de mà d'obra, sense fixar en els plecs els preus màxims que s'hagin d'aplicar a les contractacions basades, de manera que aquesta concreció es difereix en el moment en què es liciten les contractacions, i es permet tenir en compte els preus de la taula salarial vigent en cada moment. La conveniència d'aquesta possibilitat per als contractes amb ús intensiu de mà d'obra ja ha estat analitzada per aquesta Junta Consultiva recordant que “el fet que el preu no hagi de ser determinat necessàriament en l'acord marc permet poder tenir en compte l'eventual actualització o subscripció d'un nou conveni col·lectiu aplicable al personal de l'empresa contractista susceptible de modificar les condicions salarials durant la seva execució, la qual cosa pot tenir un impacte molt significatiu, especialment en contractes amb ús intensiu de mà d'obra (...), atesa l'obligació de les empreses contractistes establerta en la LCSP, de complir les normes i condicions que fixa el conveni col·lectiu aplicable i, en concret, les condicions salarials de conformitat amb el conveni col·lectiu sectorial aplicable de les persones treballadores adscrites a l'execució del contracte, durant tot el període d'execució”.¹¹

¹⁰ Tal com afirma el Tribunal Suprem en la [Sentència 317/2020, de 4 de març](#), “la revisión de precios integra un supuesto específico o especial de la modificación contractual que afecta a uno de sus elementos esenciales, cual es el precio o contraprestación económica que recibe el contratista por la ejecución o cumplimiento del contrato, y que tiene un régimen jurídico propio diferente al de los supuestos típicos de modificación contractual”. Així, s'ha considerat que d'acord amb el nostre dret intern de contractes del sector públic no és possible la modificació d'únicament el preu d'un contracte, sense que vingui per tant motivada per una alteració de les prestacions –per aquesta Junta Consultiva en els informes 36/2024, de 5 de desembre, i [20/2023, de 19 de juliol](#), entre altres, així com per la JCCPE en la Recomanació de 10 de desembre de 2018, ja esmentada, i en l'[Informe 13/2023, de 18 de juliol](#), la Junta de Castella i la Manxa en l'[Informe 10/2021, de 29 de novembre](#), la Comissió d'Andalusia en l'[Informe 11/2021, de 24 de març](#), la Junta de Canàries en l'[Informe 6/2022, de 28 de juliol](#), o la Junta de Madrid en l'[Informe 7/2022, de 12 de maig](#). En el mateix sentit també s'ha pronunciat el TACRC en les resolucions [436/2022, de 7 d'abril](#), o [740/2022, de 22 de juny](#).

¹¹ Així s'ha afirmat en l'[Informe 6/2024, de 28 de febrer](#), en el qual també es recorda que “diferir en les licitacions dels acords marc la determinació del preu pot resultar un mecanisme idoni per ajustar-lo al que disposi el conveni col·lectiu vigent en cada moment en què es duguin a terme els contractes basats. Altrament, seran les empreses contractistes les que assumeixin els eventuais increments dels costos salarials derivats de la negociació col·lectiva, conforme als convenis col·lectius vigents en les licitacions posteriors”.

Una altra opció diferent per poder tenir en compte variacions en els costos és la que analitza i avala el TCCSP en la [Resolució 19/2022, de 26 de gener](#), en el marc d'un contracte amb un preu a tant alçat en què els preus unitaris dels productes a subministrar es determinen periòdicament amb base en una fórmula amb paràmetres fixos i variables per tal d'adaptar l'evolució de l'execució del contracte en funció de les necessitats i de les alteracions dels costos, en la qual destaca que els paràmetres objectius que componen el preu del contracte “consten en la documentació contractual i, per tant, són coneguts per ambdues parts, i no es deixa a l'arbitri o assenyalament unilateral d'una elles” i que “no es pot concloure que el preu del contracte impugnat no sigui cert ni indeterminat”.

III. Pel que fa a la qüestió relativa a l'import que cal prendre en consideració per al càlcul del percentatge màxim de modificació que es pot preveure en els contractes d'acord amb la limitació establerta en l'article 204 de la LCSP, ja apuntada, en cas que s'establissin preus unitaris diferents per a les diferents anualitats i per a les pròrrogues dels contractes en els termes assenyalats en la consideració jurídica l d'aquest informe, cal recordar que totes les limitacions quantitatives establertes a la LCSP per a les modificacions dels contractes del sector públic, ja siguin les previstes com les que, excepcionalment, es puguin produir no havent estat previstes, es determinen sobre la base del "preu inicial" dels contractes –a diferència de la Directiva 2014/24/UE que al·ludeix a "valor del contrato inicial" i, com s'ha dit, no per a les modificacions previstes que no es troben limitades pel que fa al seu import, sinó només per a les no previstes, per a les quals es coneix aquest "valor del contrato inicial", en tant que aquestes modificacions es produeixen estant el contracte en execució, no en preparació, com en el cas de les previstes.

En aquest sentit, i com ja ha assenyalat aquesta Junta Consultiva, el "preu iniciat" del contracte s'ha d'entendre com aquell que no ha estat objecte de modificació i que ho és del contracte sense tenir en compte la pròrroga eventual i referit, en el moment procedimental en què cal tenir-lo en compte per al càlcul de les modificacions previstes, en què no es coneix el preu per trobar-se el contracte en fase de preparació, al pressupost base de licitació.¹²

La mateixa conclusió sembla que s'ha d'adoptar en el supòsit de fet plantejat, atès que, si bé els preus unitaris màxims establerts per a les pròrrogues, diferents dels establerts per la durada inicial, es coneixen d'inici perquè estan previstos en els plecs, no sembla que s'hagin de considerar inclosos en el concepte de "preu inicial", tal com ha estat interpretat per la doctrina i fixat en la LCSP sense establir distincions. Per tant, pot considerar-se com a preu inicial l'establert, preveient preus unitaris diferents per a les diverses anualitats de durada inicial dels contractes, però sense tenir en compte el de les pròrrogues.

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

¹² Aquesta Junta Consultiva va assenyalar en l'[Informe 2/2020, 27 de març](#), que "per al càlcul del percentatge de modificació dels contractes cal entendre com a 'preu inicial' aquell que no ha estat objecte de modificació i que ho és del contracte sense tenir en compte l'eventual pròrroga", i que "atès que en el moment de calcular a quin import correspon aquest percentatge, a l'efecte de calcular el valor estimat del contracte, no es coneix encara quin serà el 'preu inicial' del contracte (...), cal calcular el percentatge de modificació esmentat sobre el pressupost base de licitació", de manera que "la pròrroga dels contractes es té en compte a l'efecte del càlcul del valor estimat del contracte, però no del percentatge de modificació." També han afirmat que el preu inicial no inclou els imports relatius a les modificacions ni les pròrrogues les juntes consultives de contractació administrativa d'Aragó en l'[Informe 3/2020, de 25 de juny](#), i de Madrid en l'[Informe 4/2023, de 9 de juny](#), la Junta Superior de Contractació Administrativa de València en l'[Informe 3/2024, de 31 de juliol](#), i l'Advocacia de l'Estat en l'[Informe de 4 de març de 2022](#).

CONCLUSIONS

I. És jurídicament viable fixar preus unitaris diferents en les anualitats o períodes d'execució d'un contracte, quan aquesta distinció estigui motivada degudament, ja sigui pels índexs, els volums o altres circumstàncies concurrents que justifiquin les diferències de preus perquè siguin ajustats a mercat. Si bé aquesta viabilitat es pot afirmar sense objeccions en el cas que les variacions o les circumstàncies que motiven els diferents preus siguin certes i conegudes en el moment de la configuració de les condicions econòmiques dels contractes, en cas contrari, quan es tracti d'estimacions incertes, aquesta possibilitat es troba limitada per l'objectiu d'estabilitat pressupostària i control de la despesa i el deure d'ús eficient dels fons públics. En aquest sentit, i específicament en els contractes de serveis amb ús intensiu de mà d'obra, sembla possible establir preus unitaris diferents per a les seves pròrrogues, per poder tenir en compte els costos salarials que derivin de la revisió de la taula salarial o de la modificació de les condicions econòmiques del conveni col·lectiu aplicable, sempre que aquests estiguin establerts amb caràcter definitiu o puguin determinar-se amb relativa certesa. A més, circumscriure a les pròrrogues l'establiment de preus unitaris diferents en aquests casos permet poder o haver de fer ús de l'opció de no acordar-les, en el cas que els increments salarials no arribessin a donar-se finalment –supòsit que només hauria de produir-se de forma molt excepcional d'acord amb la certesa que, com s'ha dit, ha de concórrer per considerar viable aquesta configuració de les licitacions.

II. Es considera una alternativa més adequada per respondre a la necessitat de poder establir relacions contractuals amb certa durada en el temps, i que a més permetin tenir en compte les variacions salarials que es vagin produint, la subscripció d'un acord marc sense fixar els preus màxims que s'hagin d'aplicar a les contractacions basades, de manera que aquesta concreció es difereix en el moment en què es liciten els contractes basats, permetent així tenir en compte els costos salarials vigents en cada moment.

III. L'import que cal prendre en consideració per al càlcul del percentatge màxim de modificació que es pot preveure en els contractes, en cas que s'establissin preus unitaris diferents per a les diverses anualitats i per a les pròrrogues dels contractes en els termes assenyalats en la consideració jurídica I d'aquest informe, es el "preu inicial" entès com aquell que no ha estat objecte de modificació i que ho és del contracte sense tenir en compte l'eventual pròrroga i referit, atès el moment procedimental en què cal tenir-lo en compte, al pressupost base de licitació. Per tant, pot considerar-se com a preu inicial l'establert preveient preus unitaris diferents per a les diverses anualitats de durada inicial dels contractes, però sense tenir en compte el de les pròrrogues.

Barcelona, 5 de desembre de 2024