

JUNTA SUPERIOR DE CONTRACTACIÓ ADMINISTRATIVA
Carrer d'Amadeu de Savoia, 2-5a Planta
46010-VALÈNCIA
Telf. 96 1613072

Ref.: SUB/SJSCA/mvt
Asunto: Informe 4/2022

INFORME 4/2022 DE 3 DE NOVIEMBRE DE 2022. CONTRATOS EN LOS QUE EL COSTE DE LOS SALARIOS DE LAS PERSONAS EMPLEADAS PARA SU EJECUCIÓN FORMEN PARTE DEL PRECIO TOTAL. SUJECCIÓN AL CONVENIO COLECTIVO DE APLICACIÓN AL CONTRATO. DISTRIBUCIÓN EN ANUALIDADES DE LOS POSIBLES INCREMENTOS PREVISTOS EN EL CONVENIO DURANTE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO.

ANTECEDENTES

En fecha 06/10/2022, ha tenido entrada en la Secretaría de la Junta Superior de Contratación Administrativa solicitud de informe de la Subsecretaria de la Conselleria de Sanidad y Salud Pública, mediante la que formula consulta del siguiente tenor literal:

“En virtud del artículo 9 del Decreto 35/2018, de 23 de marzo, del Consell, por el que se regula la Junta Superior de Contratación Administrativa, el Registro Oficial de Contratos de la Generalitat, el Registro de contratistas y empresas clasificadas de la Comunitat Valenciana y la Central de Compras de la Generalitat y se adoptan medidas respecto de la contratación centralizada (DOGV nº 8265 de 03.04.2018), por parte de la Subsecretaria de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública se solicita la emisión de informe por la Junta Superior de Contratación Administrativa sobre los siguientes extremos;

El presupuesto base de licitación de los contratos del sector público se determina en aplicación de los artículos 100 a 102 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, en concreto:

Artículo 100.2 Presupuesto base de licitación: “En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia.”

Artículo 101.2. Valor estimado. “En el cálculo del valor estimado deberán tenerse en cuenta, como mínimo, además de los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, otros costes que se deriven de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial. Asimismo deberán tenerse en cuenta:

- a) Cualquier forma de opción eventual y las eventuales prórrogas del contrato.
- b) Cuando se haya previsto abonar primas o efectuar pagos a los candidatos o licitadores, la cuantía de los mismos.

c) En el caso de que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 204, se haya previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares o en el anuncio de licitación la posibilidad de que el contrato sea modificado, se considerará valor estimado del contrato el importe máximo que este pueda alcanzar, teniendo en cuenta la totalidad de las modificaciones al alza previstas.

En los contratos de servicios y de concesión de servicios en los que sea relevante la mano de obra, en la aplicación de la normativa laboral vigente a que se refiere el párrafo anterior se tendrán especialmente en cuenta los costes laborales derivados de los convenios colectivos sectoriales de aplicación.”

Artículo 102.1 y 3 Precio.

“1. Los contratos del sector público tendrán siempre un precio cierto, que se abonará al contratista en función de la prestación realmente ejecutada y de acuerdo con lo pactado. En el precio se entenderá incluido el importe a abonar en concepto de Impuesto sobre el Valor Añadido, que en todo caso se indicará como partida independiente.

3. Los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto base de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados.

En aquellos servicios en los que el coste económico principal sean los costes laborales, deberán considerarse los términos económicos de los convenios colectivos sectoriales, nacionales, autonómicos y provinciales aplicables en el lugar de prestación de los servicios.”

Todo ello en relación con la obligación del artículo 1 de dicho texto legal “de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, y el principio de integridad, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa”.

En base a todo lo anterior, para la determinación del precio en aquellos contratos de servicios en los que principalmente son mano de obra sujeta a convenio colectivo sectorial, siendo los costes laborales el principal coste económico del contrato (por ejemplo, contratos de vigilancia y seguridad, limpieza, mantenimiento ...), con una ejecución plurianual, sujeta a las variaciones temporales y partiendo de que la determinación del precio debe ser cierta y ajustada al mercado, quedando el presupuesto de licitación fijado para cada una de las anualidades de ejecución, siendo una condición inalterable del contrato ya que está fijado desde el comienzo.

Así como cuando en el convenio colectivo de sector aplicable a la licitación vigente se determinen los porcentajes de subida salarial en la vigencia del convenio e incluso para las eventuales prórrogas de dicho convenio hasta la formalización y publicación del mismo, y estas subidas sean tenidas en cuenta por el órgano de contratación en la determinación del presupuesto base de licitación y las eventuales prórrogas del contrato.

Esta unidad administrativa, tiene dudas sobre si el importe del contrato una vez determinado conforme a la legislación vigente aplicable, los convenios colectivos sectoriales y los precios de mercado con el importe de cada una de las anualidades de ejecución y las posibles prórrogas, se debe prorratear para que todas las anualidades sean iguales.



O por el contrario, se puede determinar un importe cierto para cada una de las anualidades de ejecución conforme a la determinación del precio, estimando los costes salariales para cada una de las anualidades y prórrogas, aplicándose para la adjudicación y prórrogas de dichos contratos la estimación de precio realizada por el órgano de competente por anualidad, aplicándosele la baja ofertada por la licitadora adjudicataria.

LA SUBSECRETARIA DE LA CONSELLERIA DE SANIDAD UNIVERSAL Y SALUD PÚBLICA”

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

El art. 100. 2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) dispone :

“En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución, formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia”.

Sobre la interpretación de este precepto, este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución nº 848/2020, de 24 de julio reflejada en los fundamentos jurídicos de la Resolución 1853/2021, de 16 de diciembre :

“La particularidad de ese artículo 100.2, como ha señalado este Tribunal, es la imprecisa redacción de su último inciso, pues parece referirse a todos los contratos, cuando la realidad es que se refiere a unos muy concretos y determinados. El significado de su mandato debe ceñirse a su literalidad, de forma que su ámbito ha de reducirse a los contratos singulares en los que concurra el requisito concreto que establece ese inciso, que no es que sean importantes los costes laborales de los trabajadores empleados para su ejecución en la cuantía del precio total del contrato, sino que solo se aplica en los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio del contrato. La especificación que contiene la norma, que es que el coste de los salarios de las personas empleadas en la ejecución del contrato forme parte del precio total del contrato, implica no solo que sea un coste, sino que sea precio, es decir, que forme parte del precio como un elemento de él, esto es, integre el precio porque éste se fije por unidades de trabajo y tiempo, tales como precio por trabajador/día o mes o años o por horas o por bolsas adicionales de horas, o por trabajos extraordinarios, o por días laborables o por días festivos, como ocurre en el supuesto que analizamos de un contrato de servicios de limpieza. “

“Así, por tanto, el requisito para procurar la adecuación del precio del contrato para al efectivo cumplimiento del mismo, como exige el artículo 102.3, párrafo segundo, de la LCSP, mediante la consideración de los términos de los convenios sectoriales nacionales, autonómicos y provinciales aplicables en el lugar de prestación de los servicios, es que se trate de servicios en los que el coste económico principal sean los costes laborales; mientras que el requisito, entre otros, para la aplicación del artículo 100.2 de la LCSP, último inciso, es que, además, el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato “en aquellos servicios en los que el coste económico principal sean

los costes laborales, deberán considerarse los términos económicos de los convenios colectivos sectoriales, nacionales, autonómicos y provinciales aplicables en el lugar de prestación de los servicios”.

Por tanto, ha de tratarse de contratos de servicios en los que la ejecución de la prestación se efectúa por trabajadores empleados y puestos a disposición para ello, lo que excluye todos aquellos contratos en que la prestación se realiza para el público en general, de forma que el uso por la Administración contratante es uno más de muchos y el coste por ello es una tarifa, precio unitario o comisión, en el que no forman parte del precio los costes salarios de los trabajadores que en general se emplean para ejecutar el contrato.”

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. 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 se reflejarse así en el pliego de cláusulas administrativas. Es en todo caso una buena forma de entender el efecto vinculante de los convenios, además de que la facturación lineal podría producir desajustes entre la primera y la última anualidad de contrato.

En ningún caso cabría en ningún modo esta distribución si se tratara de una revisión de precios encubierta mediante una modificación de contrato fruto de una futura negociación vigente el contrato. En este sentido, se pronuncia la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, en su recomendación de 10 de diciembre de 2018, *“Desde el punto de vista material una modificación que afectase al precio de los contratos sería claramente una revisión de precios encubierta. Además, supondría una alteración de las condiciones del contrato que afectaría a dos elementos fundamentales del mismo, que han sido definidos en la fase de preparación como son el presupuesto y el valor estimado”*

En conclusión, esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado estima, que ni en el caso de que el coste de la mano de obra sea el principal coste económico del contrato ni en el caso de que sea un coste relevante, la variación de tales costes como consecuencia de la negociación de un nuevo convenio colectivo aplicable justifica la modificación del contrato. También hemos sentado que el incremento de los costes de la mano de obra derivados del convenio colectivo forma parte del alea normal del contrato y es un riesgo propio de la ejecución del mismo, riesgo que el contratista debe soportar. Por tanto, en estos supuestos 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”.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El requisito para procurar la adecuación del precio del contrato para al efectivo cumplimiento del mismo, como exige el artículo 102.3, párrafo segundo, de la LCSP, mediante la consideración de los términos de los convenios sectoriales nacionales, autonómicos y provinciales aplicables en el lugar de prestación de los servicios, es que se trate de servicios en los que el coste económico principal sean los costes laborales; mientras que el requisito, entre otros, para la aplicación del artículo 100.2 de la LCSP, último inciso, es que, además, el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato

SEGUNDA.- Tratándose de estos contratos en los que el coste de mano de obra forma parte del precio



total , considerando los diferentes incrementos/año previstos en el convenio de aplicación que rige el contrato durante su vigencia, puede reflejarse en la anualidad correspondiente dicho incremento. El ritmo de ejecución de las prestaciones así como los costes asociados y pagaderos por la Conselleria porque que forman parte del precio total, podrán variar en cada anualidad sobre la base establecida en el Convenio de aplicación, debiendo se reflejarse así en el pliego de cláusulas administrativas. Es en todo caso una buena forma de entender el efecto vinculante de los convenios, además de que la facturación lineal podría producir desajustes entre la primera y la última anualidad de contrato.

El presente Informe se emite al amparo de lo dispuesto en los artículos 2.1 y 9 del Decreto 35/2018, de 23 de marzo, del Consell, por el que se regula la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana, y tendrá carácter no vinculante. Por tanto, el órgano consultante podrá adoptar su decisión ajustándose o apartándose del criterio de la Junta, con la obligación de motivar su decisión en este último caso.

LA SECRETARIA

Vº Bº DEL PRESIDENTE
SUBSECRETARIO DE HACIENDA Y MODELO ECONÓMICO.

APROBADO POR LA JUNTA SUPERIOR
DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA
en fecha 3 de noviembre de 2022