



**Informe 38/2024, de 5 de diciembre, de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña (Comisión Permanente), sobre la posibilidad de establecer precios unitarios diferentes para las anualidades o las prórrogas de un contrato de servicios intensivos de mano de obra, para poder tener en cuenta los incrementos salariales previstos; y sobre el precio que debería tenerse en cuenta para calcular el porcentaje máximo de modificaciones previstas en estos casos**

## **ANTECEDENTES**

I. Desde el Departamento de Educación y Formación Profesional se ha solicitado el informe de esta Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña en relación con la posibilidad de establecer precios unitarios diferentes para la duración inicial y para cada una de las prórrogas de un contrato, justificando la diferencia de precios en el hecho de tener en cuenta los incrementos de los costes de mano de obra de los trabajadores adscritos a la ejecución; así como también en relación con el precio a tener en cuenta en estos casos para el cálculo del porcentaje máximo del 20% de modificaciones previstas.

De acuerdo con el artículo 4.5 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, al escrito de petición se adjunta el informe del Servicio de Contrataciones, en el que se exponen los antecedentes que motivan la petición de informe y concretan el supuesto de hecho, así como el informe económico de justificación de precios –en versión borrador.

En el informe del Servicio de Contrataciones se señala que el Departamento de Educación y Formación Profesional adjudica periódicamente varios contratos de servicios intensivos en mano de obra, como el servicio de monitorización que da apoyo al alumnado de la etapa educativa obligatoria y segundo ciclo de educación infantil en los centros públicos de Cataluña con necesidades educativas especiales (NEE), y el servicio para dar apoyo al alumnado con necesidades especiales en el ámbito de la salud, en los que el precio se determina a partir de un precio-hora unitario y con prórrogas previstas.

En el informe económico se hace referencia al hecho de que el convenio colectivo de aplicación tenía vigencia hasta el 31 de diciembre del 2016, que actualmente se encuentra prorrogado *de facto* hasta que se acuerde uno nuevo y que sus revisiones salariales se han acordado progresivamente por acuerdo de los representantes de las patronales y de los sindicatos, y se afirma que “es más que previsible que durante la vigencia de esta licitación haya modificaciones salariales que lo afecten”. En este sentido, en el informe del Servicio de Contrataciones se expone que el coste principal de estos contratos es el de personal –que representa un 84% del precio base de licitación de acuerdo con el informe económico– y se calcula según las previsiones y tablas salariales del convenio colectivo de aplicación, por lo que, se señala, “desde que la revisión de precios se regula de forma más restrictiva, las unidades promotoras de los contratos han tenido que encontrar fórmulas para obtener precios de licitación que incluyan los futuros aumentos salariales y que sean atractivos para

las empresas, no sólo para asegurar la cobertura del servicio sino para promover una suficiente concurrencia que permita obtener la oferta con la mejor relación calidad-precio”.

Así, entre estas fórmulas, se indica que algunas unidades hacen una estimación de los posibles incrementos salariales utilizando los datos de que disponen a los convenios colectivos aplicables o, a falta de éstos, consultando las previsiones de empresas y sindicatos y otros datos macroeconómicos, y obtienen un precio/hora medio, que es el que aplican tanto al contrato inicial como a las sucesivas prórrogas. Respecto a este punto, se afirma que este sistema tiene el inconveniente de encarecer el contrato al inicio, si bien “es la única manera de poder adjudicar esta clase de contratos por un periodo largo”. En este sentido, en el informe económico se pone de manifiesto que “la Administración educativa no puede licitar este contrato anualmente ajustándose a los costes reales y requiere contemplar el máximo de prórrogas”, las cuales son imprescindibles dado el volumen y la complejidad de la licitación, de manera que la necesidad de preverlas “hace necesario anticiparse a las variaciones de los gastos laborales que puedan ser de aplicación y asegurarse de que el contrato es sostenible económicamente en el tiempo”; y que, dado que este contrato “tiene una afectación directa sobre miles de trabajadores que prestan servicios dentro de esta licitación”, “la Administración educativa se plantea como una prioridad que esta licitación se convierta claramente en una inversión que no sólo permita una mejor atención educativa a todo el alumnado, y en particular a aquel con necesidades educativas especiales, sino también que contribuya a mejorar las condiciones laborales de los monitores de educación en el ocio con el objetivo de garantizar prosperidad y redistribución de la riqueza de manera justa y sostenible”.

En este contexto que se señala, se ha planteado la posibilidad de suscribir un contrato de un año de duración inicial, con prórrogas anuales, y con precios/hora diferentes para la misma prestación para cada anualidad, fijando el precio de las prórrogas en función del incremento salarial previsto/estimado. Como desventaja de este planteamiento se apunta que, si finalmente los porcentajes de incremento salarial son inferiores a los previstos, se estaría pagando más de la cuenta, si bien se añade que, en este caso, la Administración podría no prorrogar el contrato.

Por otra parte, con este planteamiento, también se cuestiona cómo debe calcularse el valor estimado del contrato, incluyendo el importe máximo de las modificaciones previstas. Al respecto, se indica en el escrito de petición de informe que “el precio base o inicial sobre el que deben calcularse los porcentajes y límites es el importe de cada una de las anualidades del contrato, no únicamente el del primer año, dado que no serán importes modificados según el procedimiento previsto en la LCSP sino precios del contrato inicial pero actualizados a los incrementos salariales previstos” y que, a su juicio, “esta interpretación sería la única que garantizaría que se pueda incrementar hasta un 20% el precio del contrato, porque se aplicaría sobre el precio real del contrato (el precio actualizado)”.

En este sentido, se plantean las siguientes cuestiones:

“¿Es conforme a Derecho licitar un contrato de servicios con precios unitarios diferentes para cada periodo de vigencia del contrato; es decir, un precio hora para la duración inicial y otros diferentes para cada una de las prórrogas, justificando la diferencia en los incrementos previstos de los costes salariales de los trabajadores necesarios para la ejecución del contrato? ¿Puede considerarse que el precio del contrato así actualizado cada año es el

precio base para calcular el tope máximo de modificaciones o hay que recurrir al precio del contrato del primer año?”.

II. De acuerdo con los artículos 3.1.a y 4.1.a 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 otras, los departamentos de la Administración de la Generalitat. Por otra parte, el artículo 11.1.a del mismo Decreto atribuye a la Comisión Permanente la aprobación de los informes correspondientes.

## **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

I. El artículo 35 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), prevé como contenido mínimo del contrato “el precio cierto, o el modo de determinarlo”, exigencia de certeza establecida en el artículo 102 de la LCSP, en el que se dispone también que “el precio del contrato podrá formularse tanto en términos de precios unitarios referidos a los distintos componentes de la prestación o a las unidades de la misma que se entreguen o ejecuten, como en términos de precios aplicables a tanto alzado a la totalidad o a parte de las prestaciones del contrato”. Además, de acuerdo con este mismo precepto y con el artículo 100 de la LCSP, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación de los contratos sea adecuado a los precios del mercado.

Como es sabido, esta exigencia que los precios sean ajustados a mercado no es nimia, ya que, además de estar relacionada directamente con el cumplimiento efectivo del contrato, también es un elemento clave de la fase de preparación y adjudicación de los contratos, en tanto que sólo un precio ajustado a las condiciones de mercado vigentes puede garantizar y preservar en mayor medida los principios que rigen la contratación pública. Así, por una parte, este factor incide claramente a la hora de promover la libre competencia, igualdad de trato y competencia efectiva entre las empresas licitadoras, que podrán formular sus ofertas teniendo en cuenta las condiciones económicas del mercado, en las que se basan a la hora de poder ofrecer sus prestaciones con una calidad determinada, de manera que ofrecer precios no ajustados a mercado, sea al alza o a la baja, repercutirá directamente en la configuración de estas prestaciones, pudiendo producir un resultado inadecuado. Por otra parte, establecer los precios adecuados en el mercado también incide en los principios de integridad y eficiencia presupuestaria de las administraciones y entidades públicas dado que, si se fija un precio por debajo, las licitaciones podrían quedar desiertas o contar con ofertas inadecuadas que podrían poner en riesgo la ejecución del contrato, y por encima de mercado, no se actuaría de acuerdo con criterios de eficiencia y buena gestión presupuestaria que deben presidir la actuación de las administraciones públicas en el ámbito económico.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Recientemente, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), en la [Resolución 1343/2024, de 25 de octubre](#), ha indicado, por una parte, “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 tanto, y con el fin de favorecer la determinación del precio en el sentido expuesto, los artículos 100.2 y 101.2 de la LCSP requieren que para la fijación del presupuesto base de licitación y el valor estimado del contrato se tengan en cuenta todos los costes directos e indirectos, incluidos los gastos generales de estructura y el beneficio industrial, así como los costes derivados de la aplicación de la normativa laboral vigente. En este sentido, se exige que “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 (...) se tendrán especialmente en cuenta los costes laborales derivados de los convenios colectivos sectoriales de aplicación”.

Además, esta determinación hay que complementarla con la posibilidad de revisar los precios de los contratos y ajustarlos, al alza o a la baja, teniendo en cuenta las variaciones económicas de costes que aparezcan durante su ejecución, de acuerdo con la aplicación de las condiciones y parámetros que se hayan pactado y respetando los requisitos establecidos en los artículos 103 y siguientes de la LCSP, en que se prevé la necesidad, con carácter general, de que la revisión de precios sea periódica y predeterminada y, respecto a los gastos de personal, que los costes de mano de obra de los contratos de servicios sólo deben revisarse cuando el periodo de recuperación de la inversión que deba hacer la contratista para ejecutar el contrato sea igual o superior a cinco años y la intensidad en el uso del factor trabajo sea considerada significativa. Asimismo, esta revisión tiene el límite, establecido en el artículo 5 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, que el incremento no podrá ser superior al experimentado por la retribución del personal al servicio del sector público conforme a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.<sup>2</sup>

En este punto, y respecto a la posibilidad de ajustar los costes de mano de obra tenidos en cuenta para determinar el presupuesto base de licitación de un contrato a sus variaciones,

---

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”; y de la otra, 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, 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”. Por su parte, el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Euskadi, en la [Resolución 70/2024, de 12 de 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”.

<sup>2</sup> Como ha recordado el Comité de Precios de Contratos de esta Junta Consultiva, por ejemplo, en el [Informe 19/2024, de 26 de junio](#), “esta limitación no implica que el índice de revisión de referencia tenga que ser la variación experimentada por la retribución del personal al servicio del sector público, en vez de la variación de los costes salariales según el convenio colectivo aplicable, que constituye un índice más ajustado a la evolución del coste y puede significar una revisión inferior”.

hay que distinguir dos supuestos diferentes. Por una parte, aquel en que se produce su actualización de acuerdo con el régimen de revisión de precios al que se ha aludido, que debería basarse en el índice de referencia designado en los pliegos, con la limitación mencionada de no superar el incremento de la retribución del personal al servicio del sector público, y que permitiría actualizar el precio de contrato durante toda la vigencia del convenio colectivo que se hubiera tenido en cuenta en el cálculo de los términos económicos del contrato. Sin embargo, esta posibilidad no puede operar para los contratos a que se refiere la petición de informe, dado que no prevén que se efectúe ninguna inversión por parte de las contratistas y, por tanto, no cumplen el requisito para que se pueda establecer la revisión de precios.<sup>3</sup>

Por otra parte, un supuesto diferente, cuya viabilidad jurídica se plantea, consiste en establecer unos precios unitarios para la primera anualidad, de acuerdo con la tabla salarial vigente del convenio colectivo aplicable, y otros diferentes para las prórrogas previstas, en función de los precios que previsiblemente se aprueben en las revisiones de la tabla salarial, para ajustar en la medida de lo posible los precios del contrato a las condiciones de mercado vigentes en cada momento, en caso de que se produzca un cambio de convenio o un cambio en las condiciones salariales fijadas inicialmente por el convenio y tenidas en cuenta para el cálculo de los términos económicos del contrato. En este caso, además de que la revisión de precios parece que no sería el mecanismo adecuado para incorporar estas nuevas condiciones, tampoco sería jurídicamente viable tratándose de los contratos a que se refiere la petición de informe, en qué no hay un periodo de recuperación de la inversión superior a cinco años y, además, el incremento puntual no encajaría tampoco en las notas de periodicidad y predeterminación que exige la normativa.<sup>4</sup>

En una situación similar, de imposibilidad de revisión de los costes laborales establecidos en el contrato, de acuerdo con los derivados de un nuevo convenio colectivo aplicable, esta Junta Consultiva ya recordó que “en el supuesto en que el órgano de contratación no pueda tener en cuenta, en el momento de la preparación y la licitación de un contrato, eventuales aumentos de costes salariales que puedan resultar de futuros convenios colectivos que se encuentran en una fase incipiente de negociación, el incremento de los costes de la mano

---

<sup>3</sup> La redacción vigente del artículo 103 de la LCSP incluye la posibilidad, incorporada vía modificación por la Ley 11/2023 de 8 de mayo, de revisar los contratos con un periodo de recuperación de la inversión inferior a cinco años, si bien sólo cuando la suma de la participación en el presupuesto base de licitación del contrato de las materias primas, bienes intermedios y energía que se tengan que utilizar supere el 20% de este presupuesto y limitante la revisión a la fracción del precio del contrato que representa esta participación, de manera que no se podrían incluir otros costes, como los de mano de obra.

<sup>4</sup> Como ya ha señalado, esta Junta en el [Informe 10/2019, de 28 de noviembre](#), “no parece que el incremento salarial derivado de la negociación colectiva pueda dar lugar a una revisión periódica y predeterminada para cumplir los requisitos mencionados anteriormente para poder atribuirle este carácter”. Así lo ha considerado también la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE), en la [Recomendación de 10 de diciembre de 2018](#), en la que manifiesta que “la alteración de las condiciones salariales por una nueva negociación colectiva no puede calificarse como periódica y predeterminada”, y 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”.

de obra que efectivamente se acaban produciendo por esta causa se incluye dentro del riesgo propio de la ejecución de los contratos que corresponde soportar las empresas contratistas, que deben tener en cuenta también este posible incremento de los costes durante la ejecución del contrato, a la hora de presentar sus ofertas"; si bien se matizó también que "en los casos en que la negociación colectiva se encuentra en una fase muy avanzada se considera una buena práctica que la Administración evalúe la conveniencia de tenerla en cuenta a la hora de preparar la futura licitación".<sup>5</sup>

En definitiva, para el cálculo del presupuesto base de licitación, que determinará las ofertas de las empresas y el precio de los contratos, los órganos de contratación no pueden tener en cuenta precios de mercado inciertos o que se prevea que se darán en el futuro eventualmente –a pesar de este "futuro" pudiera abarcar parte de la duración del contrato que se diseña–, sino que sólo deben tener en cuenta aquellos sobre los que tenga conocimiento, aunque quizás no sean vigentes en el momento preciso de aprobación del expediente, pero que se puede constatar con relativa certeza que lo estarán cuando el contrato esté en ejecución.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Así se expuso en el Informe 10/2019, de 28 de noviembre, ya mencionado, de esta Junta, en el que se aludía a la [Resolución 1035/2018, de 16 de noviembre](#), del TACRC, que afirma que el órgano de contratación "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". Posteriormente, el TACRC ha afirmado en la [Resolución 966/2023, de 20 de julio](#), en un supuesto en que el nuevo convenio colectivo ya estaba aprobado pero no publicado, 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" –distinguiendo, por tanto, la no obligación de los órganos de contratación de deber de tener en cuenta costes salariales no publicados, de su obligación de no tener en cuenta costes salariales futuros e inciertos para la fase incipiente en que se encuentra la negociación.

<sup>6</sup> La JCCPE también aludía a una negociación colectiva "hipotética" en la Recomendación de 10 de diciembre de 2018, ya mencionada, al señalar 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"; y el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León consideró en la [Resolución 39/2019, de 4 de abril](#), en caso de que en fase de ejecución de un contrato entre en vigor un nuevo convenio colectivo que aumentará los costes laborales, que "si este cambio es previsible, los licitadores deberían tener en cuenta este escenario al formular sus proposiciones" –para lo cual es necesario que el órgano de contratación lo tenga en cuenta a la hora de calcular el presupuesto base de licitación. Por su parte, el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público (TCCSP), en las resoluciones [363/2024, de 9 de octubre](#), o [183/2024, de 8 de mayo](#), entre otras, después de recordar que el cálculo del PBL y del VEC debe efectuarse de acuerdo con los precios de mercado y "de conformidad con el convenio colectivo vigente que sea de aplicación al momento de la aprobación de la licitación", alude a diferentes resoluciones de otros tribunales en materia contractual en las que se afirma que en el cálculo de estas magnitudes económicas no deben tenerse en cuenta "ni preacuerdos no publicados (...), ni hipotéticos convenios para la fijación del PBL (...) porque iría en contra del principio de oferta económicamente más ventajosa y el principio de competencia (...) y en contra del principio de riesgo y ventura (...), que impide garantizar al contratista una rentabilidad mínima o proporcionar una cobertura hacia cualquier acontecimiento perjudicial (...), pues un posible aumento de los costes salariales pivota en el aleas normal de todo contrato (...)".

Hay que apuntar que, con carácter general, nada obsta que los precios unitarios de un contrato no sean los mismos durante toda su duración, entendiéndose jurídicamente viable que se puedan fijar precios diferentes en las diferentes anualidades o periodos de la ejecución de un contrato, cuando esta distinción esté motivada debidamente, ya sea por los índices, los volúmenes u otras circunstancias que justifiquen las diferencias de precios.<sup>7</sup>

Si bien esta viabilidad se puede afirmar sin objeciones en caso de que las variaciones o las circunstancias que motivan los diferentes precios sean ciertas y conocidas en el momento de la configuración de las condiciones económicas de los contratos, en caso contrario, cuando se trate de estimaciones inciertas –ya sea tanto por los importes o volúmenes, como por el momento en que se volverán efectivas–, esta operativa encuentra su limitación en el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto y en el deber de uso eficiente de los fondos públicos. En este sentido, conviene precisar también que si bien los incrementos de precios derivados de un nuevo convenio colectivo pueden ser previsibles pero también eventuales, en función del momento en que se encuentre la negociación, pudiendo darse o no y en un momento temporal más próximo o lejano, la revisión de las tablas salariales, basadas en los índices y porcentajes aplicables al mercado para efectuarlas, disfrutan de mayor certeza, tanto en su aprobación como en la estimación del porcentaje de incremento.

Por tanto, estas circunstancias deben ser tenidas en cuenta por las empresas del sector a la hora de efectuar sus ofertas y deben ser tomadas en consideración también por los órganos de contratación al efectuar los cálculos de los presupuestos de los contratos, de manera que en los casos en que se pueda constatar con relativa certeza cuáles serán los incrementos efectivos de los costes salariales y cómo y cuándo se producirán, parece no sólo adecuado, sino también necesario, que las condiciones de los contratos se configuren de acuerdo con estos. De esta manera se cumple mejor la necesidad de que el precio del contrato sea ajustado a mercado, teniendo en cuenta los diferentes periodos de duración de la fase de ejecución, para facilitar su continuidad y promover que se ejecute con las debidas garantías y sin que eso vaya en detrimento de la calidad de las prestaciones, como tampoco del principio de riesgo y ventura –que no se encuentra opuesto a una adecuada estimación de costes y al establecimiento de un precio adecuado a los precios de mercado.

Además, por lo que se refiere específicamente a la posibilidad apuntada en la petición de informe, de que los precios unitarios diferentes se establezcan para los periodos de prórroga del contrato, de manera que en la primera anualidad se fijen los precios unitarios de acuerdo con los costes salariales vigentes y para las prórrogas sucesivas se fijen los precios de acuerdo con los costes salariales en que se prevé que estén vigentes en cada momento –ya sea para que estén establecidos con carácter definitivo o por aplicación del porcentaje estimativo de incremento que se pueda adelantar con relativa certeza–, hay que apuntar que

---

<sup>7</sup> En el [Informe 4/2022, de 3 de noviembre](#), la Junta Superior de Contratación Administrativa de Valencia señala la posibilidad de reflejar los incrementos salariales en las diferentes anualidades afirmando 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” y 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”.

esta operativa no sería contraria a la exigencia establecida en el artículo 29.2 de la LCSP que las características de los contratos permanezcan inalterables durante el periodo de duración de las prórrogas. Ciertamente, esta previsión de la LCSP parte de la base de que las prórrogas no forman parte de la duración inicial del contrato y, como prolongación de éste, necesariamente deben mantener las condiciones iniciales pactadas, y sería un supuesto diferente que, precisamente, ya sean estas condiciones iniciales pactadas las que incluyan precios unitarios diferentes para las prórrogas, hecho que determina que no se incorporen condiciones no previstas en el momento de decretarse y, por tanto, que no se alteren las características del contrato, como proscribire el precepto.<sup>8</sup>

En todo caso, es clara la finalidad de circunscribir a las prórrogas el establecimiento de precios unitarios diferentes –estableciendo una duración inicial breve, de un año por ejemplo, como se señala en el supuesto de hecho que motiva la petición de este informe–, para poder o tener que hacer uso de la opción de no acordarlas en caso de que los incrementos salariales no llegaran a darse finalmente –supuesto que sólo debería producirse de forma muy excepcional de acuerdo con la certeza de que, como se ha dicho, debe concurrir para considerar viable esta configuración de las licitaciones.

Finalmente, conviene señalar, por una parte, respecto a la valoración del criterio precio en estos casos, que los pliegos deben especificar sobre qué precio o precios unitarios máximos deben efectuar las empresas sus ofertas económicas y también, en caso de que se valorara que una rebaja de los precios puede no ser adecuada para los objetivos y finalidad del contrato, la posibilidad de que el criterio precio no sea objeto de mejora por las empresas licitadoras, teniendo en cuenta para la selección de la oferta en términos de mejor relación calidad-precio otros criterios de adjudicación como, por ejemplo, criterios de carácter social relativos a la conciliación de la vida laboral, personal y familiar y la mejora de las condiciones laborales y salariales –en línea con la voluntad señalada en la petición de informe de entender la licitación como una inversión que no sólo permita una mejor atención educativa, sino también mejorar las condiciones laborales de las personas monitoras.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> En el [Informe 1/2022, de 22 de marzo](#), la Junta de Contratación Pública de Navarra considera de interés “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” y añade 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”.

<sup>9</sup> Como se ha señalado en el [Informe 6/2024, de 28 de febrero](#), de esta Junta Consultiva, hay que tener presente que el artículo 67.2 de la Directiva 2014/24/UE admite, como novedad respecto de las directivas precedentes, 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

Por otra parte, y vistos los términos del informe que acompaña la petición, hay que apuntar que no parece conforme con la normativa de contratación pública el establecimiento de un mismo precio unitario para toda la duración del contrato sobre la base de un presupuesto base de licitación calculado tomando en consideración la media de los eventuales futuros costes salariales que puedan aplicar a lo largo de la ejecución, de manera que se incrementan los costes salariales aplicables al periodo del contrato ejecutado hasta que efectivamente se publique la nueva tabla salarial revisada con los precios ya anticipados, no ajustándose a precios de mercado la retribución fijada.

**II.** Una vez analizada la viabilidad jurídica de establecer diferentes precios unitarios para diferentes periodos de ejecución de los contratos, para poder tener en cuenta las variaciones de los costes salariales en los contratos con un uso muy intensivo de mano de obra, si bien con los límites y las cautelas apuntadas en la consideración jurídica anterior, conviene hacer referencia a una alternativa que parece más adecuada para dar respuesta a esta necesidad que motiva la petición de informe.

En todo caso, en primer término se considera adecuado dejar constancia que esta necesidad parece tener una solución más sencilla y ajustada en el derecho comunitario de contratación pública, de acuerdo con el que sería posible prever una modificación del contrato por esta causa, siempre que se cumpliera con los requisitos de exigencia de claridad, precisión y carácter inequívoco de la cláusula que lo previera. Así, parece que sería viable de acuerdo con el artículo 72.1.a de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, en el que se establece, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la viabilidad jurídica de las modificaciones de los contratos “con independencia de su valor pecuniario” cuando estén previstas en cláusulas claras, precisas e inequívocas, precisando “entre las que puede haber cláusulas de revisión de precios u opciones”, con el único límite que no puedan alterar la naturaleza global del contrato. Ciertamente, establecer en el mismo contrato el precio de acuerdo con el convenio vigente más la posibilidad de modificación en caso de que se publicara un nuevo convenio o nuevas tablas salariales sería la opción más idónea, en tanto que permitiría ajustar plenamente los precios a mercado y, además, sería una circunstancia conocida por las licitadoras a la hora de presentar sus ofertas, de manera que sería la más respetuosa tanto con los principios que rigen la contratación pública, como con el interés público y los principios de buena administración y de eficiencia presupuestaria.

Sin embargo, como es sabido, de acuerdo con nuestro derecho interno no es posible modificar un contrato por incluir nuevos precios derivados de variaciones producidas durante la ejecución, teniendo en cuenta tanto el régimen de revisión de precios –que, como se ha

---

calidad” y que si bien este precepto no ha sido invertido por el legislador español, eso no se ha considerado obstativo para su plena aplicación –recientemente el Tribunal Supremo ha aludido a esta posibilidad en la [Sentencia 381/2024, de 5 de marzo](#), señalando 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 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”.

acordado en la consideración jurídica anterior, debe ser periódica y predeterminada y sólo se puede establecer en caso de contratos de servicios cuando haya un periodo de recuperación de la inversión por parte de la contratista superior a cinco años—, como el régimen establecido en el artículo 204 de la LCSP para las modificaciones previstas —que, además de establecer el límite máximo del 20% del precio inicial, la limita también a no suponer el establecimiento de nuevos precios unitarios no previstos en el contrato—, regímenes que han llevado a considerar que una modificación en estos términos constituiría una “revisión de precios encubierta”.<sup>10</sup>

Respecto a la alternativa permitida en nuestro derecho interno de contratación pública para responder a la necesidad de poder establecer relaciones contractuales con cierta duración en el tiempo y que, además, permitan tener en cuenta variaciones salariales que se vayan produciendo, hay que apuntar la conveniencia de suscribir un sistema de racionalización de la contratación, como un acuerdo marco, con las empresas prestadoras de los servicios que comportan un uso muy intensivo de mano de obra, sin fijar en los pliegos los precios máximos que se deban aplicar a las contrataciones basadas, de manera que esta concreción se difiere en el momento en que se licitan las contrataciones, y se permite tener en cuenta los precios de la tabla salarial vigente en cada momento. La conveniencia de esta posibilidad para los contratos con uso intensivo de mano de obra ya ha sido analizada por esta Junta Consultiva recordando que “el hecho de que el precio no tenga que estar determinado necesariamente en el acuerdo marco permite poder tener en cuenta la eventual actualización o suscripción de un nuevo convenio colectivo aplicable al personal de la empresa contratista susceptible de modificar las condiciones salariales durante su ejecución, lo cual puede tener un impacto muy significativo, especialmente contratadas con uso intensivo de mano de obra (...), vista la obligación de las empresas contratistas establecida en la LCSP, de cumplir las normas y condiciones que fija el convenio colectivo aplicable y, en concreto, las condiciones salariales de conformidad con el convenio colectivo sectorial aplicable de las personas trabajadoras adscritas a la ejecución del contrato, durante todo el periodo de ejecución”.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Tal como afirma el Tribunal Supremo en la [Sentencia 317/2020, de 4 de marzo](#), “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”. Así, se ha considerado que de acuerdo con nuestro derecho interno de contratos del sector público no es posible la modificación de únicamente el precio de un contrato, sin que venga por lo tanto motivada por una alteración de las prestaciones —por esta Junta Consultiva en los informes 36/2024, de 5 de diciembre, y [20/2023, de 19 de julio](#), entre otros, así como por la JCCPE en la Recomendación de 10 de diciembre de 2018, ya mencionada, y en el [Informe 13/2023, de 18 de julio](#), la Junta de Castilla-La Mancha en el [Informe 10/2021, de 29 de noviembre](#), la Comisión de Andalucía en el [Informe 11/2021, de 24 de marzo](#), la Junta de Canarias en el [Informe 6/2022, de 28 de julio](#), o la Junta de Madrid en el [Informe 7/2022, de 12 de mayo](#). En el mismo sentido también se ha pronunciado el TACRC en las resoluciones [436/2022, de 7 de abril](#), o [740/2022, de 22 de junio](#).

<sup>11</sup> Así se ha afirmado en el [Informe 6/2024, de 28 de febrero](#), en el cual también se recuerda que “diferir en las licitaciones de los acuerdos marco la determinación del precio puede resultar un mecanismo idóneo para ajustarlo a lo que disponga el convenio colectivo vigente en cada momento en qué se lleven a cabo los contratos basados. De lo contrario, serán las empresas contratistas las

III. Respecto a la cuestión relativa al importe que hay que tomar en consideración para el cálculo del porcentaje máximo de modificación que se puede prever en los contratos de acuerdo con la limitación establecida en el artículo 204 de la LCSP, ya apuntada, en caso de que se establecieran precios unitarios diferentes para las diferentes anualidades y para las prórrogas de los contratos en los términos señalados en la consideración jurídica I de este informe, hay que recordar que todas las limitaciones cuantitativas establecidas en la LCSP para las modificaciones de los contratos del sector público, ya sean las previstas como las que, excepcionalmente, se puedan producir no habiendo estado previstas, se determinan sobre la base del “precio inicial” de los contratos –a diferencia de la Directiva 2014/24/UE que alude a “valor del contrato inicial” y, como se ha dicho, no para las modificaciones previstas que no se encuentran limitadas con respecto a su importe, sino sólo para las no previstas, para las que se conoce este “valor del contrato inicial”, en tanto que estas modificaciones se producen estando el contrato en ejecución, no en preparación, como en el caso de las previstas.

En este sentido, y como ya ha señalado esta Junta Consultiva, el “precio iniciado” del contrato debe entenderse como aquel que no ha sido objeto de modificación y que lo es del contrato sin tener en cuenta la prórroga eventual y referido, en el momento procedimental en que hay que tenerlo en cuenta para el cálculo de las modificaciones previstas, en que no se conoce el precio para encontrarse el contrato en fase de preparación, al presupuesto base de licitación.<sup>12</sup>

---

que asuman los eventuales incrementos de los costes salariales derivados de la negociación colectiva, conforme a los convenios colectivos vigentes en las licitaciones posteriores”. Otra opción diferente para poder tener en cuenta variaciones en los costes es la que analiza y avala el TCCSP en la [Resolución 19/2022, de 26 de enero](#), en el marco de un contrato con un precio a tanto alzado en que los precios unitarios de los productos a suministrar se determinan periódicamente con base en una fórmula con parámetros fijos y variables con el fin de adaptar la evolución de la ejecución del contrato en función de las necesidades y de las alteraciones de los costes, en la cual destaca que los parámetros objetivos que componen el precio del contrato “constan en la documentación contractual y, por lo tanto, son conocidos por ambas partes, y no se deja al arbitrio o señalamiento unilateral de una ellas” y que “no se puede concluir que el precio del contrato impugnado no sea cierto ni indeterminado”.

<sup>12</sup> Esta Junta Consultiva señaló en el [Informe 2/2020, 27 de marzo](#), que “para el cálculo del porcentaje de modificación de los contratos hace falta entender como ‘precio inicial’ aquel que no ha sido objeto de modificación y que lo es del contrato sin tener en cuenta la eventual prórroga”, y que “dado que en el momento de calcular a qué importe corresponde este porcentaje, a efectos de calcular el valor estimado del contrato, no se conoce todavía cuál será el ‘precio inicial’ del contrato (...), hace falta calcular el porcentaje de modificación mencionado sobre el presupuesto base de licitación”, de manera que “la prórroga de los contratos se tiene en cuenta a efectos del cálculo del valor estimado del contrato, pero no del porcentaje de modificación. También han afirmado que el precio inicial no incluye los importes relativos a las modificaciones ni las prórrogas las juntas consultivas de contratación administrativa de Aragón en el [Informe 3/2020, de 25 de junio](#), i de Madrid en el [Informe 4/2023, de 9 de junio](#), la Junta Superior de Contractació Administrativa de València en el [Informe 3/2024, de 31 de julio](#), i la Abogacía del Estado en el [Informe de 4 de marzo de 2022](#).

La misma conclusión parece que debe adoptarse en el supuesto de hecho planteado, dado que, si bien los precios unitarios máximos establecidos para las prórrogas, diferentes de los establecidos por la duración inicial, se conocen de inicio porque están previstos en los pliegos, no parece que se tengan que considerar incluidos en el concepto de “precio inicial”, tal como ha sido interpretado por la doctrina y fijado en la LCSP sin establecer distinciones. Por tanto, puede considerarse como precio inicial el establecido, previendo precios unitarios diferentes para las diversas anualidades de duración inicial de los contratos, pero sin tener en cuenta el de las prórrogas.

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

## **CONCLUSIONES**

**I.** Es jurídicamente viable fijar precios unitarios diferentes en las anualidades o periodos de ejecución de un contrato, cuando esta distinción esté motivada debidamente, ya sea por los índices, los volúmenes u otras circunstancias concurrentes que justifiquen las diferencias de precios para que sean ajustados a mercado. Si bien esta viabilidad se puede afirmar sin objeciones en caso de que las variaciones o las circunstancias que motivan los diferentes precios sean ciertas y conocidas en el momento de la configuración de las condiciones económicas de los contratos, en caso contrario, cuando se trate de estimaciones inciertas, esta posibilidad se encuentra limitada por el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto y el deber de uso eficiente de los fondos públicos. En este sentido, y específicamente en los contratos de servicios con uso intensivo de mano de obra, parece posible establecer precios unitarios diferentes para sus prórrogas, para poder tener en cuenta los costes salariales que deriven de la revisión de la tabla salarial o de la modificación de las condiciones económicas del convenio colectivo aplicable, siempre que estos estén establecidos con carácter definitivo o puedan determinarse con relativa certeza. Además, circunscribir a las prórrogas el establecimiento de precios unitarios diferentes en estos casos permite poder o tener que hacer uso de la opción de no acordarlas, en caso de que los incrementos salariales no llegaran a darse finalmente –supuesto que sólo tendría que producirse de forma muy excepcional de acuerdo con la certeza de que, como se ha dicho, debe concurrir para considerar viable esta configuración de las licitaciones.

**II.** Se considera una alternativa más adecuada para responder a la necesidad de poder establecer relaciones contractuales con cierta duración en el tiempo, y que además permitan tener en cuenta las variaciones salariales que se vayan produciendo, la suscripción de un acuerdo marco sin fijar los precios máximos que se tengan que aplicar a las contrataciones basadas, de manera que esta concreción se difiere en el momento en que se licitan los contratos basados, permitiendo así tener en cuenta los costes salariales vigentes en cada momento.

**III.** El importe que hay que tomar en consideración para el cálculo del porcentaje máximo de modificación que se puede prever en los contratos, en caso de que se establecieran precios unitarios diferentes para las diversas anualidades y para las prórrogas de los contratos en los términos señalados en la consideración jurídica I de este informe, es el “precio inicial” entendido como aquel que no ha sido objeto de modificación y que lo es del contrato sin

tener en cuenta la eventual prórroga y referido, dado el momento procedimental en que hay que tenerlo en cuenta, al presupuesto base de licitación. Por tanto, puede considerarse como precio inicial el establecido previendo precios unitarios diferentes para las diversas anualidades de duración inicial de los contratos, pero sin tener en cuenta el de las prórrogas.

**Barcelona, 5 de diciembre de 2024.**

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