
El valor estimado y su relación con el resto de las magnitudes económicas del contrato*

Esther BARRIOS GRADOS

Letrada Consistorial del Ayuntamiento de Madrid

Letrada Jefe del Área de Gobierno de Obras y Equipamientos

ORCID ID: 0009-0006-2408-8547

RESUMEN

En la preparación de los contratos públicos la estimación correcta de los conceptos económicos definidos legalmente es fundamental para permitir a los licitadores conocer las condiciones económicas del contrato. El órgano de contratación cuenta con discrecionalidad técnica y presunción de acierto a la hora de fijar dichos conceptos, siempre que sea proporcional y guarde concordancia con las prestaciones que integran el objeto del contrato, conforme a los principios de estabilidad presupuestaria, control del gasto y eficiente utili-

* Fecha de finalización del trabajo: marzo de 2026. El presente trabajo está basado en el TFM «El valor estimado y su relación con el resto de las magnitudes económicas del contrato», *Máster en Contratación Pública Local del IDL-UAM*, 13.^a ed., curso 2024/2025. Tutora: Teresa Moreo Marroig.

Abreviaturas utilizadas: art: artículo; IVA: impuesto sobre el valor añadido; JCCPE: Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado; LCSP: 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; PCAP: pliego de cláusulas administrativas particulares; PBL: presupuesto base de licitación; RGLCAP: Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas; SARA: sujeto a regulación armonizada; TACPCAM: Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid; TACRC: Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales; STJUE: Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea; TRLCSP: Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público; VEC: valor estimado del contrato.

zación de los fondos públicos. El objetivo que se persigue con el presente estudio es poner de manifiesto la importancia que tiene el valor estimado, al ser un concepto transversal que afecta directamente a todas las fases del contrato, desde la preparación, adjudicación, ejecución o el régimen de recursos. Para ello, se analizan las resoluciones de los órganos consultivos y de los órganos de recursos contractuales, con el propósito de sistematizar la doctrina y plasmar las conclusiones más relevantes, destacando las principales deficiencias en el cálculo de las prestaciones comprendidas en el objeto del contrato y a través del análisis de aquellos supuestos que presentan problemas en la práctica.

Palabras clave: valor estimado del contrato; presupuesto base de licitación; precio; justificación; estabilidad presupuestaria.

The estimated value and its relationship to the other economic figures in the contract

ABSTRACT

When drafting public contracts, the accurate estimation of legally defined financial items is essential to enable tenderers to understand the financial terms of the contract. The contracting authority has technical discretion and a presumption of correctness when determining these concepts, provided that they are proportionate and consistent with the services comprising the subject matter of the contract, in accordance with the principles of budgetary stability, expenditure control and the efficient use of public funds. The aim of this study is to highlight the importance of the estimated value, as it is a cross-cutting concept that directly affects all phases of the contract, from the preparation, through the award, the performance and the appeal process. To this end, the resolutions of the advisory bodies and contractual appeal bodies are analysed with the purpose of systematising the doctrine and setting out the most relevant conclusions, highlighting the main deficiencies in the calculation of the services included in the subject matter of the contract and through the analysis of those cases that present problems in practice.

Keywords: estimated contract value; base tender budget; price; justification; budget stability.

SUMARIO: 1. PLANTEAMIENTO.—2. ANÁLISIS Y DETERMINACIÓN DE LAS MAGNITUDES ECONÓMICAS DEL CONTRATO: 2.1. Aproximación conceptual. 2.2. Cálculo conforme al precio habitual de mercado. 2.3. Desglose de costes. 2.4. Los costes salariales en las magnitudes económicas del contrato. 2.5. La onerosidad del contrato y el coste de ofertar mejoras.—3. EL VALOR ESTIMADO: 3.1. Determinación del valor estimado. 3.2. Método de cálculo, justificación en el expediente y competencias en materia de contratación en las entidades locales. 3.3. Especialidades en función del tipo de contrato y del procedimiento aplicable: 3.3.1. Valor estimado en los contratos sujetos a regulación armonizada. 3.3.2. Valor estimado en los contratos divididos en lotes. 3.3.3. Valor estimado en los contratos mixtos. 3.3.4. Valor estimado en los contratos menores. 3.3.5. Procedimiento simplificado y simplificado sumario. 3.4. Valor estimado en caso de unidad funcional separada y autónoma. 3.5. Solvencia económica.

co-financiera y categoría de las clasificaciones. 3.6. Solvencia técnica con especial referencia a las empresas de nueva creación. 3.7. Valor estimado en el recurso especial en materia de contratación.—4. ANÁLISIS DE TRES SUPUESTOS PROBLEMÁTICOS: 4.1. Valor estimado en contratos con modificaciones y prórroga. 4.2. Valor estimado de los acuerdos marco como límite para la tramitación de contratos basados. 4.3. El importe de los excesos de medición a efectos de cuantificar el VEC.—5. CONSIDERACIONES FINALES.—6. BIBLIOGRAFÍA.

1. PLANTEAMIENTO

Durante la vida de un contrato público aparecen diversos conceptos económicos de especial trascendencia para asegurar el cumplimiento de las normas, tanto europeas como de Derecho interno: el valor estimado, el presupuesto base de licitación y, finalmente, el precio o cantidad a pagar al contratista una vez adjudicado el contrato.

La regulación de su forma de cálculo no siempre es sencilla y ha dado lugar a distintas interpretaciones. A través de la jurisprudencia y la doctrina de los tribunales administrativos de recursos contractuales y de los órganos consultivos se han ido perfilando las diversas magnitudes económicas del contrato, clarificando su contenido y alcance. Por tanto, a través del presente estudio se pretende realizar un recorrido de manera transversal por todos los conceptos económicos del contrato, poniendo especial énfasis en el valor estimado del contrato, analizando las sentencias y resoluciones más relevantes.

Con esta finalidad, el trabajo se estructura de la manera que a continuación se indica. En el primer apartado el análisis se centra en las magnitudes económicas del contrato —valor estimado, presupuesto base de licitación y precio—. Se exponen sus diferencias, el cálculo conforme a precio habitual de mercado, el desglose de costes, la relevancia de los costes salariales, terminando nuestro recorrido con el análisis de la onerosidad de los contratos.

En el segundo apartado se examina el concepto de valor estimado que se utiliza con objeto de delimitar ciertos aspectos del régimen jurídico del procedimiento de contratación. En concreto, se emplea para determinar los contratos sujetos a regulación armonizada y el régimen de publicidad comunitaria; la posibilidad de interponer el recurso especial; el empleo del procedimiento abierto simplificado, tanto normal como sumario; la posibilidad de utilizar contratos menores; la necesidad de exigir clasificación; o, en fin, para determinar el órgano competente para contratar.

El tercer apartado del trabajo focaliza ciertos problemas ampliamente debatidos por la doctrina y la jurisprudencia que no siempre llegan a una conclusión unívoca, o bien, han ido evolucionando en el tiempo. En concreto, se analiza el cálculo del valor estimado en aquellos contratos que prevén la posibilidad de prórroga y modificación; el valor estimado como límite para la tramitación de los contratos basados; y, por último, los excesos de medición a efectos de cuantificar el valor estimado del contrato.

Para finalizar, el estudio se cierra con un apartado de conclusiones, resumiendo los resultados y objetivos fundamentales plasmados en el presente trabajo.

2. ANÁLISIS Y DETERMINACIÓN DE LAS MAGNITUDES ECONÓMICAS DEL CONTRATO

2.1. Aproximación conceptual

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 (LCSP) utiliza tres conceptos económicos de manera sucesiva: el presupuesto base de licitación, el valor estimado y, finalmente, el precio o cantidad a pagar al contratista una vez adjudicado el contrato.

En la preparación del contrato la estimación correcta de estos conceptos económicos es fundamental. Entre ellos tiene que existir una relación de concordancia o proporcionalidad, que permita a los licitadores conocer las condiciones económicas del contrato. Además, estas cantidades tienen que quedar plasmadas con claridad en los pliegos y en el resto de la documentación del procedimiento de contratación.

A continuación, siguiendo la sistemática de la LCSP, se expone brevemente la configuración legal de cada uno de estos conceptos¹:

a) El art. 100 LCSP define el presupuesto base de licitación (PBL) como el límite máximo del gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación, incluido el impuesto sobre el valor añadido (IVA), y establece la obligación de garantizar su adecuación a los precios de mercado en el momento de su elaboración.

b) El valor estimado del contrato (VEC) constituye una estimación inicial que hace la Administración en el momento de preparar el expediente de contratación, sobre todos los posibles compromisos económicos que puedan darse en la vida del contrato, ya provengan directamente de la propia Administración o, en su caso, de terceros, como los usuarios del servicio (art. 101 LCSP).

c) El concepto de precio se contiene en el art. 103 LCSP, entendiéndose por tal cualquier retribución o contraprestación económica del contrato, bien sean abonadas por la Administración o por los usuarios.

De la regulación de estas magnitudes económicas se desprende una diferente ubicación temporal en la vida del contrato. Por una parte, el PBL y el VEC tienen su razón de ser en la fase de preparación del expediente de contratación. Hacen referencia a los importes que el órgano de contratación debe prever estimativamente y que sirven de

¹ T. MOREO MARROIG, «Presupuesto base de licitación, valor estimado y precio del contrato», en E. GAMERO CASADO e I. CÓRCOLES GALLEGO, *Tratado de Contratos del Sector Público*, 2.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, capítulo XIV del tomo I, 2024, pp. 853-923.

base para llevar a cabo la licitación —asegurando la concurrencia entre los posibles competidores— y para determinar el precio futuro del contrato. Por su parte, el precio entra en juego en la fase de ejecución del contrato, cuando ya se ha formalizado. Se trata de una cifra que depende de la oferta de la empresa contratista. Por esta razón, no se conoce hasta el momento de la formalización el contrato. Se corresponde con la contraprestación económica que tiene que percibir a cambio de la realización de la prestación que es objeto del contrato².

En la práctica, los órganos de recursos contractuales han reconocido al órgano de contratación discrecionalidad técnica y presunción de acierto a la hora de fijar los conceptos anteriormente indicados³, siempre que su determinación sea compatible con la prestación y con los principios de estabilidad presupuestaria, control del gasto y eficiente utilización de los fondos públicos. Además, dicha estimación deberá hacerse teniendo en cuenta los precios habituales en el mercado⁴, en los términos que se desarrollan seguidamente.

2.2. Cálculo conforme al precio habitual de mercado

La determinación del PBL y del VEC deberá hacerse teniendo en cuenta los precios habituales en el mercado y estar referida al momento del envío del anuncio de licitación. En caso de que no se requiera un anuncio de este tipo, la valoración se referirá al momento en que el órgano de contratación inicie el procedimiento de adjudicación del contrato (art. 101.7 LCSP).

El concepto «precio general de mercado» utilizado en este precepto es un concepto jurídico indeterminado, que se concreta con base en la actividad licitadora de la Administración.

La obligación de que los pliegos o el expediente de contratación motiven la forma en la que se ha calculado el PBL y, por consiguiente, el VEC, obedece a una doble finalidad. Por un lado, se pretende asegurar la eficiencia en la gestión de los fondos públicos, de ahí la obligación de que el órgano de contratación deba analizar los costes de los componentes de la prestación. Por otra parte, mediante la obligación de transparencia, consistente en que tanto el desglose de los costes como el cálculo del VEC figuren en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) o en el documento regulador de la licitación, se persigue que todos los potenciales licitadores se hallen en un plano de igualdad al preparar sus ofertas. De este modo se garantiza que todos ellos dispongan de la misma información⁵.

² Informe 3/2020, de 27 de marzo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya (Comisión Permanente).

³ *Ex multis*, Resolución del TACRC 941/2021, de 30 de julio.

⁴ Resolución 24/2016, de 12 de febrero, de TACPCAM.

⁵ STJUE C-496/99 P, de 29 de abril de 2004, *Succhi di Frutta*, ECLI:EU:C:2004:236.

Especialmente en las contrataciones complejas tiene sentido recurrir a la realización de las consultas preliminares al mercado, previstas en el art. 115 LCSP, pudiendo dirigir consultas a los operadores económicos que estuvieran activos en el mismo con la finalidad de preparar correctamente la licitación, y de conocer, efectivamente, el valor de mercado de las prestaciones⁶. En el ámbito local su uso se orienta, fundamentalmente, a obtener información sobre los aspectos económicos de las licitaciones; en una parte importante de los casos no logran atraer el interés de un elevado número de participantes.

En ese sentido, hay que valorar si, en la práctica, la realización de consultas desemboca en licitaciones más eficientes y con una mejor relación calidad-precio, o si simplemente se dificulta cada vez más la actividad contractual pública⁷. En todo caso, las consultas deben hacerse de manera que en todo momento se respeten la competencia y los principios de no discriminación y transparencia.

En general, lo fundamental, en suma, es que tanto el VEC como, correlativamente, el PBL estén en consonancia con el precio de mercado de la prestación, en proporción a su contenido, siendo forzoso reconocer en esta materia un amplio margen de estimación a la Administración⁸.

En todo caso, el desglose de costes requerido por el art. 100.2 LCSP es un instrumento fundamental para cumplir el mandato de adecuación al precio de mercado. Seguidamente, se exponen las exigencias que dispone al respecto la LCSP.

2.3. Desglose de costes

El art. 100 LCSP dispone en su apartado 2 que, en el momento de calcular el PBL, los órganos de contratación se tienen que asegurar de que sea adecuado a los precios del mercado y que «a tal efecto» se tiene que desglosar para indicar en el pliego los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. Además, en los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato, el órgano de contratación indicará de manera desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia. Sobre esta cuestión se vuelve más adelante.

⁶ J. LUCENA VALENCIA, «La justificación del valor estimado como base para conseguir el equilibrio calidad/precio», *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, núm. 168, 2020, pp. 82-85.

⁷ S. DÍEZ SASTRE, «Consultas preliminares del mercado en la contratación pública local: aproximación sistemática a su régimen jurídico», *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 17, 2023, Sección Estudios, Madrid, 2024, pp. 47-83.

⁸ Resoluciones del TACRC 66/2012, de 14 de marzo; 292/2012, de 5 de diciembre y 420/2013, de 26 de septiembre.

Esta previsión se complementa, en el caso de los contratos de obras, con los diferentes elementos que integran el PBL, regulados en el art. 131 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP). En los contratos de servicios y de suministros no existen unas pautas normativas que orienten a los órganos de contratación en la determinación de los conceptos que componen este presupuesto.

En relación con el art. 101.2 LCSP, precisamente, por parte de la doctrina y la jurisprudencia de los tribunales de recursos contractuales se ha entendido aplicable el art. 131 RGLCAP, que para el contrato de obras establece la relación entre el presupuesto base de ejecución material y el de licitación, determinando la inclusión —y el porcentaje— de los gastos generales y del beneficio industrial en los contratos de servicios, como criterio orientativo, en tanto que «referente general», haciendo extensiva la estructura de los elementos que aquel artículo establece para los contratos de obras, a las otras tipologías contractuales, aunque con algunas reservas.

En este sentido, el desglose ofrece unos datos que son primordiales para la adjudicación y para la ejecución del contrato, ya que sirven para justificar un cálculo correcto y, en definitiva, para garantizar que la fijación del precio es ajustada a derecho⁹.

La literalidad de los arts. 100.2, 101.2 y 102.3 LCSP es clara cuando impone que sea en el PCAP o en el documento regulador de la licitación, donde se desglosen los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación, y los costes salariales estimados de forma desglosada y con desagregación de sexos.

Ahora bien, aunque la relación entre los arts. 100 y 101 LCSP no se clarifique en el texto legislativo y aunque no se establezca una estructura mínima de costes —ni, incluso, se utilicen los mismos conceptos—, hay que partir de la premisa, declarada por varios tribunales administrativos, que el desglose preceptuado por el art. 100 LCSP en relación con el art. 102 LCSP es obligatorio. De hecho, cuando no se produce dicho desglose en el cálculo del PBL, se ha declarado la nulidad de los pliegos¹⁰.

Por lo que se refiere a los conceptos del desglose de costes, hay que tener en cuenta que los costes directos suponen aquellos que afectan directamente a la prestación —y, por tanto, el contrato—. Por su parte, los costes indirectos responderían a aquellos que, vinculados al contrato, afectan a toda la prestación sin estar ligados a un coste directo en particular. Si anteriormente se ha entendido que el art. 131 RGLCAP opera como un marco interpretativo, en la línea en la que se han pronunciado varios órganos, nada impide aplicar la misma analogía con el art. 130 RGLCAP, que ofrece una sistematización de los elementos que componen los costes directos e indirectos por obras. En último

⁹ Informe 42/18 de la JCCPE; Resolución del TACRC 1424/2022, de 11 de noviembre y Resolución 32/2020, de 25 de marzo, del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público.

¹⁰ Resoluciones del TACRC 861/2018, de 1 de octubre; 506/2019, de 9 de mayo; 739/2019, de 4 de julio; 360/2020, de 12 de marzo o Informe 26/2023, de 29 de septiembre, de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña (Comisión Permanente).

lugar, tales conceptos —costes directos e indirectos— se tienen que distinguir de los «otros eventuales gastos» en que son insertables los gastos generales o de estructura y el beneficio industrial.

Por tanto, teniendo en cuenta que los gastos generales son aquellos que no tienen la consideración de coste del servicio, por cuanto no dependen directamente de la prestación de este, sino que constituyen realmente costes derivados de la actividad general de la empresa contratista, y que pueden responder a conceptos más o menos habituales y normalizados en el mercado, nada obsta a que, a falta de una disposición específica, y en la medida en que el órgano de contratación los considere adecuados a la naturaleza de la prestación contractual y a las características propias del contrato en cuestión, se pueda aplicar a los contratos de servicios la horquilla establecida en el art. 131 RGLCAP para el contrato de obra, fijada entre el 13 y el 17 por 100. El mismo criterio cabría seguir en relación con el porcentaje del 6 por 100 que el mencionado artículo establece para el concepto de beneficio industrial del contratista, en la medida en que el órgano de contratación lo considere aplicable al contrato concreto¹¹.

Es doctrina asentada y ampliamente reiterada que, en el caso de los contratos en que el PBL se determina a partir de precios unitarios, no es procedente el desglose en los términos del art. 100.2 LCSP¹². Y eso, en la medida en que, si el precio de mercado se determina en términos unitarios, el PBL se tiene que formar y desglosar por unidades de precio de mercado hasta la cantidad máxima prevista en el pliego, siendo irrelevante el coste de las prestaciones, precisamente porque se establece por unidades de precio.

Asimismo, el desglose de costes no es necesario en los contratos de suministro, en los que el precio de mercado debe determinarse en el precio que los bienes muebles suelen tener en el mercado; ni en los contratos de obras, en los que existe un proyecto que debe contener un presupuesto [art. 233.1.d) LCSP]; ni tampoco en los contratos de concesión de servicios, en los que debe existir un específico estudio de viabilidad o de viabilidad económica financiera (art. 285.2 LCSP).

2.4. Los costes salariales en las magnitudes económicas del contrato

Del desglose que hemos analizado adquiere particular importancia el de los costes salariales, que se tienen que desagregar por género y categoría, de acuerdo con lo que indica el art. 100.2 LCSP *in fine*.

La LCSP distingue entre «costes salariales» en el art. 100 y «costes laborales» en los arts. 101 y 102, refiriéndose a elementos diferentes, que no varían solo en el *nomen iuris*, sino que aluden a realidades conceptuales diferentes. Los costes salariales —que

¹¹ Informe 40/19 de la JCCPE.

¹² Resolución del TACRC 618/2020, de 14 de mayo.

son los que se tienen que desagregar cuando corresponda en los términos del último inciso del art. 100.2. LCSP— se tienen que restringir a las percepciones salariales. Los costes laborales incluyen, además de los costes salariales, otros como las cotizaciones obligatorias en la Seguridad Social o los elementos vinculados al convenio sectorial de aplicación.

Las previsiones contenidas en los arts. 100, 101 y 102 LCSP hay que entenderlas en el sentido de que, al estimar y fijar los costes laborales del contrato, el órgano de contratación debe hacerlo de manera adecuada y de acuerdo con el precio de mercado, observando, garantizando y respetando lo que prevé la normativa laboral y sectorial de aplicación, la cual no es solo una fuente de conocimiento para determinar estos costes, sino que, además, vincula a la entidad contratante a la hora de fijarlos.

En primer lugar, es preciso analizar cuándo es obligatorio el desglose de los costes salariales, a la vista de la literalidad del art. 100.2 LCSP, que alude a los «contratos en que el coste de los salarios de las personas ocupadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato»¹³. El requisito implica que los costes salariales deben formar parte del precio como un elemento de él, es decir, porque este se fije por unidades de trabajo y tiempo, tales como precio por trabajador/día o meses o años o por horas¹⁴.

En consecuencia, el desglose del PBL y la desagregación, en función del género y categorías profesionales de los costes salariales no se aplica a los contratos de obras, de suministro, y tampoco a todos los de servicios, sino solo a algunos de estos en los que los costes salariales de los trabajadores empleados en la ejecución formen parte del precio del contrato¹⁵. Así, la previsión a la que nos referimos no se aplica a los contratos de servicio en los que no existe una prestación directa para la entidad contratante y solo para ella, porque los trabajadores son empleados no solo para la ejecución del contrato, sino para el conjunto de usuarios o consumidores.

A partir de la entrada en vigor de la LCSP, gozan de especial transcendencia los convenios colectivos sectoriales de aplicación para garantizar la cobertura de los costes laborales derivados de la ejecución del contrato de servicios en los que resulte esencial la mano de obra de los trabajadores de las empresas contratistas, razón por la cual las normas convencionales no pueden resultar ajenas al órgano de contratación a la hora de fijar el PBL y el VEC¹⁶.

Al respecto, hay que tener en cuenta que, si bien los convenios colectivos del sector correspondiente no son vinculantes para la Administración, por tratarse de una regulación bilateral en la que los poderes públicos no son parte, sí pueden tomarse en consi-

¹³ Resoluciones del TACRC 827/2018, de 24 de septiembre; 569/2019, de 23 de mayo; 659/2019, de 1 de agosto o 1333/2019, de 18 de noviembre.

¹⁴ Informe 42/18, de 25 de mayo de 2020, de la JCCPE.

¹⁵ Resoluciones del TACRC 84/2019, 633/2019, 739/2109, 624/2020, 1282/2020, 95/2021 y 599/2021.

¹⁶ Resolución del TACRC 827/2018, de 24 de septiembre.

deración como indicadores para tener en cuenta al elaborar el presupuesto de licitación, especialmente, en aquellos servicios en los que el elemento personal es fundamental en la prestación objeto de contrato¹⁷.

En definitiva, los costes salariales derivados de los convenios colectivos ya no se limitan a ser una de las posibles fuentes del conocimiento para determinar el precio de mercado del contrato, sino que su respeto debe quedar totalmente garantizado, tanto en la preparación del contrato, al elaborar los pliegos, como con posterioridad, una vez adjudicado, en fase de ejecución. Para efectuar el cálculo se tendrá en cuenta lo dispuesto en el propio convenio colectivo y, en su defecto, en otras normas vigentes o cualesquiera instrumentos derivados de la negociación colectiva laboral que permitan determinar que la oferta permite una ejecución adecuada de las prestaciones objeto del contrato¹⁸.

El art. 100.2 LCSP establece que el presupuesto base de licitación debe ser adecuado a los precios del mercado «en el momento de elaborarlo». Por tanto, 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 PBL¹⁹.

Asimismo, la información relativa a los costes del personal que ha de subrogar el licitador que resulte finalmente adjudicatario —que ha de facilitarse de conformidad con lo previsto por el art. 130 LCSP— tiene un objetivo fundamental, cual es garantizar que todos los licitadores puedan elaborar sus ofertas con conocimiento real de los costes que se deriven del servicio licitado y concurran a la adjudicación de este en igualdad de condiciones. Ahora bien, la obligación que el art. 130 LCSP impone al órgano de contratación es de carácter puramente formal, pues solo obliga a requerir al contratista actual determinada información y, una vez proporcionada por este, a facilitar dicha información a los licitadores en el propio pliego, sin que el precepto imponga —ni del mismo se deduzca— ninguna obligación para el órgano de contratación de comprobar la veracidad material o intrínseca de la información, siendo el órgano de contratación un mero intermediario en el suministro de información entre el contratista saliente y los licitadores del nuevo contrato²⁰.

En definitiva, la correcta preparación del contrato requiere una fijación del PBL con el desglose adecuado (art. 100 LCSP) para determinar unos parámetros objetivos que permitan identificar los casos en que una oferta pueda considerarse anormal, garantizando el cumplimiento de la normativa social, laboral, medioambiental, así como los convenios sectoriales que resulten de aplicación.

¹⁷ Informe 4/2001, de 22 de febrero, de la Junta Consultiva de las Islas Baleares; Informe 34/2001 de la JCCPE; Resolución 83/2018, de 22 de marzo, del TACPCM y Acuerdo 37/2015, de 27 de marzo, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón.

¹⁸ Resolución del TACRC 632/2018, de 29 de junio, o Informe 29/19 de la JCCPE.

¹⁹ Resolución del TACRC 966/2023, de 20 de julio, o Resoluciones 108/2022, 205/2022, 13/2023 y 106/2023 del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia.

²⁰ Informe 8/19 de la Abogacía General del Estado o Informe 35/19 de la JCCPE.

2.5. La onerosidad del contrato y el coste de ofertar mejoras

Tras la exposición realizada de los criterios legales de cálculo de las magnitudes económicas del contrato, cabe preguntarse si son jurídicamente admisibles o válidas las mejoras que se contemplen de manera gratuita o sin ningún coste para el órgano de contratación partiendo del principio de onerosidad del contrato.

Los tribunales de recursos contractuales admiten un concepto amplio de onerosidad y han reconocido la posibilidad de ofertar cero euros por alguna de las prestaciones que integran el contrato, al entender que el coste de los servicios ofertados a cero euros podía considerarse incluido en el precio general del contrato²¹. Asimismo, en el ámbito comunitario, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) también ha admitido la configuración amplia del concepto onerosidad en las relaciones contractuales²².

A este respecto, es preciso recordar que el art. 2, apartado 1, punto 5, de la Directiva 2014/24 define los «contratos públicos» como «los contratos onerosos celebrados por escrito entre uno o varios operadores económicos y uno o varios poderes adjudicadores, cuyo objeto sea la ejecución de obras, el suministro de productos o la prestación de servicios».

Sin embargo, el art. 2, apartado 1, punto 5, de la Directiva 2014/24 no puede servir de fundamento legal para rechazar una oferta que propone un precio de cero euros. Por consiguiente, esta disposición no permite excluir automáticamente una oferta presentada en un contrato público —como pueda ser una oferta por un importe de cero euros—, mediante la cual el operador económico propone proporcionar al poder adjudicador, sin pedir contrapartida, las obras, los suministros o los servicios que este último desea adquirir²³.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 145.7 LCSP, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE) ha reconocido la posibilidad de admitir mejoras que impliquen la ejecución de prestaciones accesorias para el contratista, sin coste para el órgano de contratación, siempre que se establezcan los criterios de valoración que hayan de aplicárseles, debiendo tales mejoras figurar detalladas en el PCAP con expresión de sus requisitos, límites, modalidades y características que permitan identificarlas suficientemente, y guardar relación directa con el objeto del contrato²⁴.

En definitiva, en la preparación del contrato la estimación correcta de las magnitudes económicas es fundamental, por lo que debe quedar acreditado en el expediente

²¹ Resolución 98/2015, de 17 de diciembre, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León; Resoluciones del TACRC 661/2014 y 1045/2015 y Acuerdos 61/2014 y 13/2015 del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón.

²² STJUE C-399/98, de 12 de julio de 2001, *Ordine degli Architetti y otros*, ECLI:EU:C:2001:401 y STJUE C-451/08, de 25 de marzo de 2010, *Helmut Müller GmbH*, ECLI:EU:C:2010:168.

²³ STJUE C-367/19, 10 de septiembre de 2020, *Tax-Fin-Lex*, ECLI:EU:C:2020:685.

²⁴ Informe 59/2009, de 26 de febrero de 2010, de la JCCPE y Acuerdos 8/2012, de 7 de febrero, y 45/2015, de 16 de abril, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón.

que el PBL, y por ende el VEC, responden a los precios de mercado. Esto significa que la estimación del importe debe ser adecuada para que los posibles licitadores, en un mercado de libre competencia, puedan cumplir el contrato y diseñar una estrategia en la presentación de ofertas. Por ello, una mejora que distorsione el cálculo del VEC sería, por este motivo, ilegal en sí misma²⁵.

Además, la adecuada determinación del precio contractual es un elemento esencial para la conformación de la voluntad de las partes del contrato administrativo, que permite garantizar tanto a la Administración como al contratista una correcta ejecución de las prestaciones objeto del contrato, estableciendo la justa correspondencia entre los derechos y obligaciones asumidas por cada una de las partes²⁶.

Por tanto, el desequilibrio económico o la incorrecta determinación del precio del contrato pueden ocasionar un perjuicio para el interés público, ya que se aumentan significativamente las posibilidades de ejecuciones inadecuadas de las prestaciones objeto del contrato, pudiendo dar lugar a la resolución del contrato.

3. EL VALOR ESTIMADO

3.1. Determinación del valor estimado

El concepto de VEC tiene su origen directo en el art. 9 de la Directiva 2004/18/CE que tiene por objeto fijar el método para el cálculo del VEC de los contratos públicos, de los acuerdos marco y de los sistemas dinámicos de adquisición, a efectos de establecer los que se encuentran por encima de los umbrales que determinan la aplicación de sus normas. Por eso, el VEC no alude a cuánto ha de pagar de modo efectivo la Administración contratante, sino a cuál es el valor del contrato a los efectos de calibrar su importancia económica y la necesidad de aplicar las reglas de la Directiva o, en el Derecho interno, las de la regulación armonizada²⁷.

En el Derecho vigente, el art. 101 LCSP regula el modo en que se debe determinar el VEC de los contratos, acuerdos marco, sistemas dinámicos de adquisición y procedimiento de asociación para la innovación. Se trata de un precepto largo, con 14 apartados, que no contiene propiamente una definición sino más bien los métodos de cálculo del VEC.

De conformidad con lo dispuesto en los considerandos 19 y 20 de la Directiva 2014/24/UE, para determinar el valor estimado de un contrato han de tenerse en cuen-

²⁵ Informe 2/2015, de 17 de marzo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón y Resolución 393/2019, de 22 de noviembre, del Tribunal de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

²⁶ Resolución 98/2016, de 25 de mayo, del TACPCAM.

²⁷ S. DÍEZ SASTRE, «La nueva Ley de Contratos del Sector Público», *Curso de actualización: especial referencia a la contratación de las entidades locales*, 2.ª ed., Iuris Utilitas, A Coruña, 2018.

ta todos los ingresos, procedan del poder adjudicador o de terceros. Por otra parte, el art. 5.1 de la Directiva señala que el cálculo del VEC se basará en el importe total a pagar, IVA excluido, estimado por el poder adjudicador, incluido cualquier tipo de opción y las eventuales prórrogas de los contratos.

A la luz de estas normas, se puede definir el VEC como la cifra que corresponde al máximo de ingresos que podría llegar a percibir el contratista, IVA excluido. Se basará en el importe total a pagar, estimado por el poder adjudicador, incluido cualquier tipo de opción y las eventuales prórrogas o modificados que figuren explícitamente en los pliegos de la contratación. Por último, se debe agregar cualquier importe asociado al negocio como son pagos, premios, primas, ventajas financieras o rentas.

En el art. 101 LCSP se establecen las diferentes reglas para calcular adecuadamente el VEC, que se completan con el mandato contenido en el art. 28 LCSP que precisa la necesidad de determinar correctamente la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, velando por la eficiencia y el mantenimiento de los términos acordados en los procesos de contratación pública.

En síntesis, el VEC es un concepto fundamental que permite al órgano de contratación determinar cuál es el impacto económico máximo a que puede ascender el contrato. Esta finalidad resulta de especial trascendencia, puesto que el VEC determina, entre otras, las reglas de publicidad aplicables, así como las de procedimiento de adjudicación, solvencia y, en su caso, clasificación, o el régimen de recursos²⁸.

3.2. Método de cálculo, justificación en el expediente y competencias en materia de contratación en las entidades locales

De conformidad con lo dispuesto en el art. 101.5 LCSP el método de cálculo aplicado por el órgano de contratación para calcular el VEC, en todo caso, deberá figurar en los pliegos de cláusulas administrativas particulares.

Con carácter general, en el cálculo del VEC 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, como se ha señalado anteriormente, deberá 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 estos.

²⁸ Informe 13/2014, de 7 de mayo, de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Aragón.

c) En el caso de que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 204 LCSP, se haya previsto en el PCAP o en el anuncio de licitación la posibilidad de que el contrato sea modificado se considerará VEC el importe máximo que este pueda alcanzar, teniendo en cuenta la totalidad de las modificaciones al alza previstas.

La jurisprudencia comunitaria ha declarado que, para el cómputo del VEC, debe tomarse en consideración el valor global del contrato desde el punto de vista de la importancia económica que representa para el potencial licitador, en el que deben incluirse también las retribuciones en especie. Lo contrario podría llevar al absurdo de que los contratos en los que se prevé el pago en especie no estarían sujetos a regulación armonizada o al recurso especial, por grande que fuera su importancia económica real²⁹.

Por lo que se refiere a la competencia para contratar en el ámbito de las entidades locales se ha distribuido tradicionalmente en función de tres criterios: el importe del contrato, su duración y la consignación presupuestaria³⁰. Las competencias de los diferentes órganos de las entidades locales, en materia de contratación, según la DA 2.ª LCSP, se distribuyen entre los órganos de gobierno del modo que se describe en seguida³¹.

A los alcaldes y a los presidentes de las entidades locales les corresponden las competencias como órgano de contratación, respecto de los contratos de obras, de suministro, de servicios, los contratos de concesión de obras, los contratos de concesión de servicios y los contratos administrativos especiales, cuando su VEC no supere el 10 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto ni, en cualquier caso, la cuantía de seis millones de euros, incluidos los de carácter plurianual cuando su duración no sea superior a cuatro años, eventuales prórrogas incluidas siempre que el importe acumulado de todas sus anualidades no supere ni el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del presupuesto del primer ejercicio, ni la cuantía señalada.

Al Pleno le corresponden las competencias como órgano de contratación respecto de los contratos que celebre la entidad local, cuando por su valor o duración no correspondan al alcalde o presidente de la entidad local. Asimismo, le corresponde al Pleno la aprobación de los pliegos de cláusulas administrativas generales a los que se refiere el art. 121 LCSP. En los municipios de población inferior a 5.000 habitantes es igualmente competencia del Pleno autorizar la redacción y licitación de proyectos independientes relativos a cada una de las partes de una obra cuyo periodo de ejecución exceda al de un presupuesto anual, siempre que estas sean susceptibles de utilización separada en el sentido del uso general o del servicio, o puedan ser sustancialmente definidas.

²⁹ STJUE de 18 de enero de 2007, asunto *Auroux*, ECLI:EU:C:2007:31.

³⁰ M. FUEYO BROS, «El régimen económico-financiero de la contratación», *Módulo VI del Máster en contratación pública local*, 13.ª ed., curso 2024/2025, IDL-UAM, Instituto de Derecho Local.

³¹ J. COLÁS TENAS, «Las especialidades de la contratación pública en la administración local en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público», <https://www.fmc.cat/documents/23829/doc/Ponencia-Colas.pdf>, Federación de Municipios de Cataluña.

En el caso de contratos privados y concesiones sobre bienes de la misma naturaleza, corresponde al Alcalde la competencia cuando el PBL no supere el 10 por 100 de los recursos ordinarios ni la cuantía de tres millones de euros. Cuando se superen esos límites, o se trate de bienes declarados de valor histórico o artístico cualquiera que sea su importe, la competencia se residenciará en el Pleno.

En los municipios de gran población, a que se refiere el art. 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), las competencias del órgano de contratación se ejercerán por la Junta de Gobierno Local, con independencia del importe del contrato o su duración, siendo el Pleno el competente para aprobar los pliegos de cláusulas administrativas generales.

3.3. Especialidades en función del tipo de contrato y del procedimiento aplicable

3.3.1. Valor estimado en los contratos sujetos a regulación armonizada

Los contratos sujetos a regulación armonizada (SARA) son aquellos que, por alcanzar un determinado umbral en su VEC, se sujetan a unas reglas especiales en cuanto a publicidad y elección del procedimiento establecidas en el Derecho secundario europeo. Son contratos de relevancia para el Mercado interior y que, por tanto, deben tener una publicidad cualificada a nivel de toda la Unión Europea. En concreto, el objetivo de la Unión Europea con las regulaciones que delimitan estos contratos es garantizar la transparencia, igualdad de acceso y competencia justa en las licitaciones públicas entre los Estados miembros de la Unión Europea.

El art. 19 LCSP establece que son contratos sujetos a una regulación armonizada los contratos de obras, los de concesión de obras, los de concesión de servicios, los de suministro, y los de servicios, cuyo VEC, calculado conforme a las reglas que se establecen en el art. 101 LCSP, sea igual o superior a las cuantías que se indican en los preceptos siguientes, siempre que la entidad contratante tenga el carácter de poder adjudicador. Tendrán también la consideración de contratos sujetos a regulación armonizada los contratos subvencionados por estas entidades a los que se refiere el art. 23 LCSP, a excepción de los señalados en el apartado 2 del art. 19 LCSP.

Estos umbrales, que se actualizan cada dos años, se recogen en los Reglamentos Delegados (UE) 2025/2150, 2025/2151 y 2025/2152, publicados en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, y que actualizan las Directivas 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE.

La revisión bianual de los umbrales tiene como finalidad adaptar los valores en euros a las variaciones de los Derechos Especiales de Giro (DEG) del Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que sirve de referencia internacional para los umbrales de contratación pública. Actualmente, debemos tener presente la Orden HAC/1517/2025, de 18 de diciembre, por la que se publican los

límites de los distintos tipos de contratos a efectos de la contratación del sector público, aplicables a partir del 1 de enero de 2026.

En cuanto a las principales particularidades, los contratos SARA quedan sujetos a las directrices europeas, a los que se aplican las disposiciones comunitarias tanto en lo relativo a su preparación como en la adjudicación. En su caso, también se aplicarían algunas reglas relativas a la ejecución del contrato, en especial, a la modificación del contrato.

Por último, cabe indicar que la preparación y adjudicación de los contratos sujetos a regulación armonizada que concierten los poderes adjudicadores que no tengan la condición de Administraciones Públicas se regirán por las normas establecidas en las Secciones 1.^a y 2.^a del Capítulo I del Título I del Libro II LCSP.

3.3.2. Valor estimado en los contratos divididos en lotes

En los contratos divididos en lotes, el art. 101.12 LCSP establece que, cuando la realización de una obra, la contratación de unos servicios o la obtención de unos suministros destinados a usos idénticos o similares pueda dar lugar a la adjudicación simultánea de contratos por lotes separados, se deberá tener en cuenta el valor global estimado de la totalidad de dichos lotes.

En la interpretación de la norma vuelve a ser central su influencia más próxima, constituida por la Directiva 24/2014, en cuyo art. 5 se nos ofrecen elementos suficientes para interpretar el sentido de la norma interna.

De este modo, el apartado 8 del citado precepto de la Directiva señala que, cuando una obra prevista o un proyecto de prestación de servicios pueda dar lugar a la adjudicación de contratos por lotes separados, se tendrá en cuenta el valor total estimado de la totalidad de dichos lotes. Por otra parte, en el apartado 9 se añade que, cuando un proyecto de adquisición de suministros similares pueda dar lugar a la adjudicación de contratos por lotes separados, se tendrá en cuenta el valor total estimado de todos los lotes. En ambos supuestos, si el valor acumulado de los lotes es igual superior al umbral de los contratos sujetos a regulación armonizada la Directiva se aplicará a la adjudicación de cada lote.

La finalidad del precepto, tanto en la Ley interna como en la Directiva, es determinar adecuadamente el método de cálculo del VEC de los contratos a los efectos de comprobar si superan los umbrales de los contratos sujetos a regulación armonizada³².

Sobre las reglas aplicables a los contratos divididos en lotes cabe recordar que cada lote ha de ser considerado como un contrato, salvo en casos en que se presenten ofertas integradoras, en los que todas las ofertas constituirán un contrato, de acuerdo con lo dis-

³² Informe 9/2018 de la Junta de Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

puesto en el art. 99.7 LCSP. Ello no obsta para que la determinación del procedimiento aplicable a la selección del contratista y los umbrales aplicables deban responder al valor acumulado del conjunto de las prestaciones o lotes en que se divide el contrato³³.

En el aspecto procedimental se establece como garantía específica para evitar el fraccionamiento ilícito del contrato y que se puedan ver vulneradas las normas adjetivas y los umbrales aplicables que, cuando se proceda a la división en lotes, las normas procedimentales y de publicidad que deben aplicarse en la adjudicación de cada lote o prestación diferenciada se determinarán en función del valor acumulado del conjunto, calculado según lo establecido en el art. 101 LCSP, salvo que se dé alguna de las excepciones a que se refieren los arts. 20.2, 21.2 y 22.2 LCSP (art. 99.6 LCSP).

Por tanto, la determinación del procedimiento aplicable a la selección del contratista y los umbrales aplicables deben responder al valor acumulado del conjunto de las prestaciones o lotes en que se divide el contrato. Esta norma guarda una perfecta congruencia con la prevista en el art. 101.12 LCSP a los efectos del cálculo del VEC en los contratos adjudicados simultáneamente por lotes. Ahora bien, en lo que se refiere a las condiciones de solvencia, deberán ir referidas al valor de cada lote, salvo si estamos en presencia de un solo contrato, bien por exigirlo los pliegos, bien por razón de la existencia de ofertas integradoras³⁴.

3.3.3. Valor estimado en los contratos mixtos

De conformidad con lo dispuesto en el art. 34.2 LCSP solo podrán fusionarse prestaciones correspondientes a diferentes contratos en un contrato mixto cuando esas prestaciones se encuentren directamente vinculadas entre sí y mantengan relaciones de complementariedad que exijan su consideración y tratamiento como una unidad funcional dirigida a la satisfacción de una determinada necesidad o a la consecución de un fin institucional propio de la entidad contratante.

Cuando un contrato mixto comprenda prestaciones propias de dos o más contratos de obras, suministros o servicios se atenderá al carácter de la prestación principal. En el caso de los contratos mixtos que comprendan en parte servicios especiales del anexo IV, y en parte otros servicios, o en el caso de los contratos mixtos compuestos en parte por servicios y en parte por suministros, el objeto principal se determinará en función de cuál sea el mayor de los valores estimados de los respectivos servicios o suministros (art. 18.1 LCSP).

En la LCSP la influencia de la Directiva 24/2014 ha venido a complicar este panorama generando varias reglas en las que, para determinar el régimen jurídico aplicable a un contrato mixto, hay que atender «al carácter de la prestación principal».

³³ Informe 12/20 de la JCCPE, de 29 de julio.

³⁴ Resoluciones del TACRC 1001/2020, de 18 de septiembre y 1253/2022, de 13 de octubre.

La determinación de qué deba entenderse por prestación principal no puede limitarse al VEC de las prestaciones, como ocurría en la legislación anterior, pues tal cosa se establece expresamente, como excepción, para casos concretos como el establecido para los supuestos en que los contratos mixtos comprendan en parte servicios especiales del anexo IV, y en parte otros servicios, o en el caso de los contratos mixtos compuestos en parte por servicios y en parte por suministros³⁵.

El legislador, salvo en los casos excepcionales en que se determina claramente que la prestación principal lo es por su valor económico, ofrece un marco aparentemente flexible para determinar el régimen del contrato mixto, partiendo de que en estos supuestos cabe tener en consideración no solo el VEC de las prestaciones sino también otros elementos cualitativos añadidos.

En el caso de un contrato mixto que contenga prestaciones de los contratos de obras, suministros o servicios, por una parte, y contratos de concesiones de obra o concesiones de servicios, de otra, si las distintas prestaciones son separables y se decide adjudicar un contrato único, se aplicarán las normas relativas a los contratos de obras, suministros o servicios cuando el VEC de las prestaciones correspondientes a estos contratos supere las cuantías establecidas en los arts. 20, 21 y 22 LCSP. En otro caso, se aplicarán las normas relativas a los contratos de concesión de obras y concesión de servicios.

Claramente se observa que es posible que se aplique el régimen de un contrato, por ejemplo, de servicios que esté sujeto a regulación armonizada y no el de la concesión que no lo esté, a pesar de que su VEC sea muy superior, lo que representa una notable dificultad para la gestión del contrato en ciertos casos.

3.3.4. *Valor estimado en los contratos menores*

La elección del método para calcular el VEC no podrá efectuarse con la intención de sustraer el contrato a la aplicación de las normas de adjudicación que correspondan (art. 101.4 LCSP)³⁶. El fraccionamiento fraudulento del objeto de un contrato se puede producir tanto mediante la suscripción de diversos contratos menores destinados a la obtención de un resultado único o de una prestación que hubiera tenido que ser objeto de un único contrato, como también llevando a cabo contrataciones menores sucesivas para cubrir necesidades recurrentes que tuvieran que formar parte de un único contrato, siempre que estas contrataciones sucesivas supongan una alteración de las normas de publicidad y de las relativas a los procedimientos de adjudicación que se hubieran tenido que aplicar³⁷.

³⁵ Informe 28/2018 de la JCCPE.

³⁶ Informe 14/2014, de 22 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Cataluña (Comisión Permanente).

³⁷ A. CASARES MARCOS, «El contrato menor en el ámbito local: crónica de una muerte imposible», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 62, junio de 2023, pp. 14-66.

A los efectos de determinar si existe un fraccionamiento indebido del contrato es necesario tener en cuenta diversos aspectos. Un aspecto es la existencia de una unidad funcional y de un vínculo operativo entre los diferentes contratos, lo que exigiría un tratamiento unitario de todos ellos, evitando un fraccionamiento artificioso del objeto del contrato que afectase al procedimiento de contratación o que se verificase con el simple objetivo de burlar los umbrales establecidos en la ley. A ello hay que añadir, como elemento hermenéutico de relevancia, la posibilidad de planificación del contrato, esto es, la previsibilidad de su realización en el marco de la oportuna programación de la contratación que la ley exige a los órganos de contratación. Estos dos elementos, junto con las demás circunstancias que definan y caractericen al contrato, son esenciales para poder determinar si, en cada caso concreto, existe un fraccionamiento indebido del contrato³⁸.

Se consideran contratos menores los contratos de valor estimado inferior a 40.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 15.000 euros, cuando se trate de contratos de suministro o de servicios, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 229 LCSP en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal. El art. 101 LCSP establece la definición del valor estimado y este es el mismo concepto que a su vez utiliza el art. 118 para establecer el límite que autoriza a la tramitación de un contrato menor.

La contratación menor, prevista tradicionalmente en nuestro derecho de contratación pública, y que ha sido objeto de análisis por las diferentes juntas u órganos consultivos, comporta una simplificación y una agilización procedimental que hay que calificar de eficientes y, sin duda, necesarias en determinadas circunstancias y para determinadas adquisiciones o aprovisionamientos³⁹. Por tanto, la finalidad de esta categoría contractual no es otra que posibilitar una satisfacción rápida de determinadas necesidades, a través de un procedimiento ágil y sencillo, dada la escasa cuantía y duración temporal de los contratos mediante los cuales se pretenden cubrir⁴⁰.

Sin embargo, su aplicación supone la excepción de los principios de libertad de acceso a las licitaciones y publicidad, así como la inaplicación del deber de salvaguardia de la libre competencia y de selección de la oferta económicamente más ventajosa, recogidos en el art. 1 LCSP. Hay que entender que es justamente por este motivo por el cual la utilización de la figura contractual de los contratos menores ha sido objeto de delimitación en múltiples ocasiones, cuando no de restricción, en diferentes ámbitos organizativos.

La prohibición de fraccionar el objeto de los contratos del sector público está dirigida, fundamentalmente, a evitar que a través de ella se eluda la aplicación de ciertas normas cuya exigibilidad depende del VEC y, por este motivo, se entiende que no tiene

³⁸ T. MOREO MARROIG, «El trending topic del momento: Los contratos menores y el artículo 118 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público», *Blog esPublico*, Administración Pública, Entidades locales y Ayuntamientos, 2018.

³⁹ T. MOREO MARROIG, «La función interventora en los contratos», *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 133, septiembre-octubre de 2014.

⁴⁰ Informe 40/1995 de la JCCPE, de 7 de marzo.

que considerarse vetado por la LCSP el fraccionamiento del objeto del contrato en todos aquellos casos en los que no se origine alteración de las normas relativas a los procedimientos de adjudicación que deben aplicarse ni a las normas de publicidad⁴¹.

En este sentido, se podría considerar que un contrato menor es contrario a derecho si el órgano de contratación, en el momento de iniciar la tramitación de este contrato, tiene conocimiento cierto —o podría tenerlo, si se aplicaran los principios de programación y buena gestión— de la necesidad de contratar una prestación determinada de carácter o naturaleza unitarios, perfectamente definida, cuyas características esenciales no puedan variar de manera sustancial, que tiene que llevarse a cabo necesariamente año tras año y que responde a una necesidad continuada en el tiempo y, aun así, tramitara diferentes contratos menores y eludiera las normas más exigentes de publicidad y procedimiento⁴².

El art. 101 LCSP establece la definición del VEC y este es el mismo concepto que, a su vez, utiliza el art. 118 LCSP para establecer el límite que autoriza a la tramitación de un contrato menor.

Asimismo, las adquisiciones de bienes y servicios cuyos pagos se tramiten a través del sistema de anticipos de caja fija y que constituyan contratos menores, de conformidad con lo dispuesto en el art. 118 LCSP, siempre y cuando su VEC no exceda de 5.000 euros, no exigen la realización del informe de necesidad del contrato ni la justificación de que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales propios del contrato menor, por expresa imposición del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales⁴³.

Por último, cabe destacar que durante la tramitación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2018 se introdujo una enmienda que incluye una nueva DA 54.^a en la LCSP. En este sentido, se consideran contratos menores los contratos de VEC igual o inferior a 50.000 euros que se celebren por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, siempre que no vayan destinados a servicios generales y de infraestructuras del órgano de contratación.

3.3.5. *Procedimiento simplificado y simplificado sumario*

Ya se ha señalado anteriormente que el VEC juega también un papel fundamental a la hora de determinar el tipo de procedimiento aplicable. En particular, el art. 159 LCSP

⁴¹ Informe 69/08 de la JCCPE, de 31 de marzo.

⁴² Informe 4/2010, de 29 de octubre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Baleares o Informe 10/2006, de 12 de septiembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias.

⁴³ J. E. CANDELA TALAVERO, «Procedimiento de contratación menor y buenas prácticas», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 62, junio de 2023, pp. 67-92.

regula dos tipos de procedimiento abierto simplificado, el procedimiento abierto simplificado propiamente dicho y el que podríamos llamar procedimiento abierto simplificado abreviado o sumario⁴⁴.

En el ámbito del procedimiento abierto la figura del procedimiento simplificado, y su versión sumaria o abreviada, nace con la vocación de convertirse en un procedimiento muy ágil que por su diseño debería permitir que el contrato estuviera adjudicado en el plazo de un mes desde que se convocó la licitación. Asimismo, los procedimientos simplificados son una herramienta para lograr una gestión de los procedimientos de adjudicación ágil, a la vez que transparente y garantista del principio de igualdad entre licitadores, en especial para canalizar contratos que venían tramitándose como contrato menor⁴⁵.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 159.1 LCSP, los órganos de contratación podrán acordar la utilización de un procedimiento abierto simplificado en los contratos de obras, suministro y servicios cuando se cumplan las dos condiciones siguientes:

a) Que su VEC sea igual o inferior a 2.000.000 de euros en el caso de contratos de obras, y en el caso de contratos de suministro y de servicios, que su VEC sea inferior a las cantidades establecidas en los arts. 21.1, letra a), y 22.1, letra a) LCSP, respectivamente, o a sus correspondientes actualizaciones.

b) Que entre los criterios de adjudicación previstos en el pliego no haya ninguno evaluable mediante juicio de valor o, de haberlos, su ponderación no supere el 25 por 100 del total, salvo en el caso de que el contrato tenga por objeto prestaciones de carácter intelectual, como los servicios de ingeniería y arquitectura, en que su ponderación no podrá superar el 45 por 100 del total.

Por su parte, el procedimiento abierto simplificado sumario se tramita de conformidad con lo establecido en las normas específicas previstas en el art. 159.6 LCSP, siendo aplicable en contratos de obras de VEC inferior a 80.000 euros, y en contratos de suministros y de servicios de VEC inferior a 60.000 euros, excepto los que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual a los que no será de aplicación.

3.4. Valor estimado en caso de unidad funcional separada y autónoma

La identificación de unidades funcionales, en sentido subjetivo, permite determinar quién puede celebrar contratos de forma autónoma dentro del sector público, sin que se incurra en supuestos de fraccionamiento del contrato. Esta tarea cobra especial importancia en casos de contratación menor en el seno de organizaciones complejas.

⁴⁴ M. A. SANMARTÍN MORA, «Los procedimientos simplificados en la nueva Ley de Contratos del Sector Público: algunas cuestiones prácticas que pueden poner en valor este procedimiento», *Observatorio de Contratación Pública*, Sección Artículos de Opinión, marzo de 2018.

⁴⁵ V. LOSA MUÑOZ y F. BURÓN ÁLVAREZ, «De la ley a la práctica: el procedimiento abierto simplificado abreviado o una alternativa para los municipios PYMEL», *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. II, Sección Tribuna, mayo de 2020, p. 195.

Cuando un órgano de contratación esté compuesto por unidades funcionales separadas, se tendrá en cuenta el valor total estimado para todas las unidades funcionales individuales (art. 101.6 LCSP). No obstante, cuando una unidad funcional separada sea responsable de manera autónoma respecto de su contratación o de determinadas categorías de ella, los valores pueden estimarse al nivel de la unidad de que se trate.

En todo caso, se entenderá que se da la circunstancia aludida en el párrafo anterior cuando dicha unidad funcional separada cuente con financiación específica y con competencias respecto a la adjudicación del contrato.

La Directiva 24/2014 establece en su considerando 20 que, a los efectos de estimar el valor de un contrato concreto, es preciso aclarar que debe permitirse basar la estimación de este valor en una fragmentación del objeto del contrato únicamente cuando esté justificado por motivos objetivos. No se justifica una fragmentación cuando el poder adjudicador se limite a organizar una licitación de manera descentralizada.

En esta misma línea el art. 5.2 de la Directiva citada señala que, cuando un poder adjudicador esté compuesto por unidades funcionales separadas, se tendrá en cuenta el valor total estimado para todas las unidades funcionales individuales. No obstante, cuando una unidad funcional separada sea responsable de manera autónoma respecto de su contratación o de determinadas categorías de ella, los valores pueden estimarse al nivel de la unidad de que se trate.

La LCSP se refiere al concepto de unidad funcional en relación con el objeto del contrato desde dos perspectivas diferenciadas: objetiva —referida a las prestaciones contractuales— y subjetiva —predicada de la entidad contratante—. El art. 101 LCSP, relativo al cálculo del valor estimado, introduce en su apartado 6 una referencia a la idea de unidad funcional en clave subjetiva de acuerdo con la regulación. Sin embargo, se aleja de la literalidad de la Directiva al entender que las unidades funcionales separadas forman parte del órgano de contratación y no del poder adjudicador.

A la vista de sus características, los órganos de contratación del Derecho español son unidades funcionales separadas en el sentido de la Directiva. Dicho de otro modo, es habitual que los poderes adjudicadores tengan unidades funcionales separadas, que son sus órganos de contratación⁴⁶.

No existe una definición legal de la unidad funcional orgánica separada que establezca unos límites precisos para apreciar su existencia en todos los casos, circunstancia que

⁴⁶ S. DÍEZ SASTRE, «El fraccionamiento del objeto del contrato: directrices y límites en la contratación menor», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 62, junio de 2023, pp. 112-158: «No cabe interpretar que hay unidades administrativas separadas que cumplen los requisitos previstos en la Directiva —llevar los procedimientos de contratación y tomar decisiones de compra de manera independiente atribuibles a la persona jurídica— sin reconocerles la condición de órganos. Si reúnen esas características, cumplen automáticamente con el concepto legal de órgano contenido en el art. 5.1 LRJSP: son unidades administrativas que tienen atribuidas funciones con efectos jurídicos frente a terceros. Las unidades funcionales separadas descritas en la Directiva parecen solaparse entonces con los órganos de contratación del Derecho español».

la convierte en un concepto jurídico indeterminado⁴⁷. Sin embargo, podemos deducir varios requisitos característicos que nos serán útiles para determinar en qué casos se puede considerar concurrente la responsabilidad autónoma de la unidad funcional orgánica⁴⁸. En primer lugar, debe tratarse de una unidad funcional separada. En este sentido es esencial que exista una función específica que caracterice de un modo particular a la unidad de que se trate y que, con ello, se pueda considerar a la misma separada, no en el aspecto orgánico o jerárquico, sino en lo que hace a la función que desempeña.

En segundo lugar, esta unidad funcional separada debe ser responsable de manera autónoma respecto de la contratación o de determinadas categorías de contratos. Esta autonomía viene perfilada en la ley de modo tal que se puede atribuir a la unidad que cuente con financiación específica y con competencias respecto a la adjudicación del contrato en cuestión. La financiación específica exige una diferenciación concreta en el presupuesto de la entidad pública a la que pertenezca. La competencia debe estar descrita de manera específica en la normativa interna de organización de dicha entidad pública, de modo que se pueda distinguir de las competencias de otros órganos existentes en su seno. Ambas condiciones conducen a una tramitación del procedimiento de selección del contratista diferenciada y propia de la unidad funcional separada.

Por tanto, la existencia de una unidad funcional orgánica separada y autónoma supone que los contratos que la misma licite tengan una sustantividad propia con respecto al resto de los contratos de la entidad pública a la que pertenecen. Por esta razón, en estos supuestos no tendría ningún sentido que, existiendo una unidad funcional orgánica dotada de autonomía, los contratos que celebre deban incluirse en un contrato mayor de la entidad pública en la que están integrados.

Por el contrario, en estos supuestos lo que procede es que la unidad funcional orgánica licite su contrato de forma independiente y que las prestaciones que son propias del mismo no se integren como lote en otro contrato licitado por un órgano diferente.

La jurisprudencia comunitaria añade al concepto de unidad funcional separada otras características que contribuyen a determinar la posible objetividad, y en consecuencia legitimidad, de una contratación independiente de la de prestaciones análogas a las efectuadas para otras unidades. En particular, considera relevante la circunstancia de que la contratación tenga una funcionalidad o finalidad técnica y económica independientes, debiendo valorarse cada supuesto en función de su contexto y de sus propias particularidades.

Por tanto, solo cuando exista una razón objetiva que permita considerar que cada prestación en sí misma considerada responde a una única finalidad técnica y económica independiente y separable del resto podrá el órgano de contratación optar por efectuar procedimientos separados para cada una de ellas calculando también de for-

⁴⁷ Informe 1/2019, de 10 de mayo, de la Junta Superior de Contratación Administrativa de Valencia.

⁴⁸ Informe 9/2018, de 5 de abril, de la JCCPE.

ma independiente su VEC a efectos de la determinación del régimen jurídico que le corresponda.

En aplicación de lo expuesto, en cada supuesto concreto se debe determinar si existe o no la citada unidad funcional y, por tanto, si se produce un fraccionamiento indebido del objeto del contrato. La premisa básica es facilitar el acceso a las licitaciones a las distintas empresas, de acuerdo con su capacidad y solvencia, de modo que primen los principios de publicidad y transparencia, así como de concurrencia.

3.5. Solvencia económico-financiera y categoría de las clasificaciones

El órgano de contratación debe introducir fórmulas que, a la par que satisfagan la acreditación de la solvencia, permitan abrir la contratación a los posibles licitadores. En este sentido, el VEC cumple un papel fundamental también como baremo para acreditar la solvencia económica y la clasificación de las empresas.

El órgano de contratación goza de cierta libertad para elegir los requisitos y los medios que considera más adecuados para asegurar que quien quiere concurrir a la licitación reúne unas condiciones mínimas de solvencia. Dicha discrecionalidad únicamente tiene dos limitaciones, que se encuentran recogidas en el art. 74 LCSP: la exigencia de clasificación, en los casos en los que la ley así lo disponga y la vinculación de la solvencia con el objeto y con el importe del contrato, de modo que los requisitos que se exijan guarden proporcionalidad con el VEC del contrato a celebrar y, además, sean adecuados a su naturaleza.

En todo caso, la solvencia económica y financiera requerida deberá resultar proporcional al objeto contractual, de conformidad con lo establecido en el art. 74.2 LCSP, no debiendo en ningún caso suponer un obstáculo a la participación de las pequeñas y medianas empresas.

En cuanto a la solvencia económica y financiera, el art. 87.1.a) LCSP establece un límite con referencia al VEC. En concreto, el volumen de negocios mínimo anual exigido no excederá de una vez y media el VEC, excepto en casos debidamente justificados como los relacionados con los riesgos especiales vinculados a la naturaleza de las obras, los servicios o los suministros.

Asimismo, el art. 87.3 LCSP determina un criterio residual de acreditación de la solvencia económica y financiera para el supuesto en el que los pliegos no especifiquen los criterios y requisitos mínimos de solvencia: volumen anual de negocios del licitador o candidato, que referido al año de mayor volumen de negocio de los tres últimos concluidos deberá ser al menos una vez y media el VEC cuando su duración no sea superior a un año, y al menos una vez y media el valor anual medio del contrato si su duración es superior a un año.

Por otra parte, en los contratos cuyo objeto consista en servicios profesionales, en lugar del volumen anual de negocio, la solvencia económica y financiera se podrá

acreditar mediante la disposición de un seguro de indemnización por riesgos profesionales, vigente hasta el fin del plazo de presentación de ofertas, por importe no inferior al VEC [art. 87.3.b) LCSP]. El precepto solo establece que se exija en los casos apropiados lo que, en principio, podemos vincular al hecho de que apropiados serán aquellos casos en que se puedan producir en el desarrollo del objeto del contrato responsabilidades derivadas de actividades profesionales desarrolladas en el seno de la ejecución de las prestaciones del contrato y por la empresa contratista. Dichas responsabilidades, por su importancia, pueden exigir una especial solvencia, no solo por su volumen de negocio, sino también por la conveniencia de la cobertura de esas posibles responsabilidades⁴⁹.

En cuanto a la clasificación, en los contratos de obras cuyo VEC sea igual o superior a 500.000 euros será requisito indispensable que el empresario se encuentre debidamente clasificado. Para los contratos de obras cuyo VEC sea inferior a 500.000 euros la clasificación del empresario en el grupo o subgrupo que en función del objeto del contrato corresponda, y que será recogido en los pliegos del contrato, acreditará su solvencia económica y financiera y solvencia técnica para contratar. En tales casos, el empresario podrá acreditar su solvencia, indistintamente, mediante su clasificación como contratista de obras en el grupo o subgrupo de clasificación correspondiente al contrato o bien acreditando el cumplimiento de los requisitos específicos de solvencia exigidos en el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y detallados en los pliegos del contrato.

De igual forma, los contratos de servicios, en los que se permite a los licitadores acreditar su solvencia de manera alternativa a través de la clasificación, se clasifican en categorías según su cuantía, siempre que el objeto del contrato esté incluido en el ámbito de clasificación de alguno de los grupos o subgrupos de clasificación vigentes, atendiendo para ello al código CPV del contrato.

El art. 26 RGLCAP, en su redacción inicial del año 2001, regulaba que la categoría de los contratos de obras se determinaba por su «anualidad media», y, en correlación, el apartado 6 del art. 36, relativo a la exigencia de clasificación por la Administración, regula que: «Cuando solamente se exija la clasificación en un grupo o subgrupo, la categoría exigible será la que corresponda a la anualidad media del contrato, obtenido dividiendo su precio total por el número de meses de su plazo de ejecución y multiplicando por 12 el cociente resultante».

El Real Decreto 773/2015, de 28 de agosto, modificó determinados preceptos del RGLCAP, entre ellos el art. 26, afectando a cómo se determina la categoría de los contratos de obras en los términos siguientes: «Los contratos de obras se clasifican en categorías según su cuantía. La expresión de la cuantía se efectuará por referencia al valor estimado del contrato, cuando la duración de este sea igual o inferior a un año, y por referencia al valor medio anual del mismo, cuando se trate de contratos de duración superior»; sin

⁴⁹ Resolución 778/2019 del TACRC, de 6 de septiembre.

embargo, el art. 36.6 RGLCAP mantiene su redacción inicial que hace mención únicamente a la anualidad media del contrato.

En el caso de que la duración del contrato de obras sea inferior o igual a 12 meses, no se aplicaría la anualidad media. Tratándose de un solo grupo o subgrupo la categoría a exigir será la que resulte del valor íntegro del contrato, entendiendo que la referencia al valor íntegro habría que entenderla como valor estimado.

Con la entrada en vigor de la LCSP queda definitivamente aclarada, a nivel legislativo, la forma de calcular la cuantía del contrato a los efectos de aplicar el precepto correspondiente en materia de clasificación, debiendo remitirnos a las reglas para el cálculo del VEC del contrato de servicios contenidas en el art. 101 LCSP, que será el VEC (sin IVA, con prórrogas) si su duración es inferior a un año y por referencia al valor medio anual del VEC, cuando se trate de contratos de duración superior.

Por tanto, de conformidad con la interpretación que el TACRC ha hecho de los arts. 79.1 LCSP y 38 RGLCAP, a efectos de determinar la categoría de la clasificación la cuantía en los contratos de duración superior a un año se obtiene a partir del VEC, dividido por el número de meses de ejecución, incluyendo las posibles prorrogas que también se tomaron en cuenta para calcular el VEC, y multiplicándolo por 12⁵⁰.

Asimismo, la doctrina del TACRC establece que, en caso de requerirse clasificación en varios subgrupos, debe determinarse la categoría exigible en cada uno por el valor anual medio estimado de la prestación comprendida en cada subgrupo, lo que impone el desglose del VEC para fijar la parte que corresponde a la prestación incluida en cada subgrupo de clasificación y, en función de sus importes, determinar la categoría que corresponda exigir para cada subgrupo⁵¹.

3.6. Solvencia técnica con especial referencia a las empresas de nueva creación

La solvencia técnica es la capacidad de una empresa para ejecutar un contrato público con eficacia, calidad y seguridad, demostrada mediante experiencia previa, recursos humanos y medios técnicos. Con carácter general, en el caso de la solvencia técnica, si el PCAP no hace mención alguna a los requisitos mínimos que ha de alcanzar la empresa a fin de acreditar su solvencia, también juega un papel fundamental el VEC o, mejor dicho, la anualidad media del contrato. Al respecto, hay que atender a los diferentes tipos de contratos en atención a su objeto.

En el contrato de obras el art. 88.3 LCSP establece que, en su defecto, y para cuando no sea exigible la clasificación, la acreditación de la solvencia técnica se efectuará mediante la relación de obras ejecutadas en los últimos cinco años, o en los últimos diez años si pertenecen a alguno de los subgrupos incluidos en la relación a la que se refiere el

⁵⁰ Resolución 1187/2019 del TACRC, de 21 de octubre.

⁵¹ Resolución 383/2024 del TACRC, de 14 de marzo.

apartado 1.a), que sean del mismo grupo o subgrupo de clasificación que el correspondiente al contrato, o del grupo o subgrupo más relevante para el contrato si este incluye trabajos correspondientes a distintos subgrupos, cuyo importe anual acumulado en el año de mayor ejecución sea igual o superior al 70 por 100 de la anualidad media del contrato.

En el caso de los suministros el art. 89.3 LCSP determina que, en su defecto, la acreditación de la solvencia técnica se efectuará mediante la relación de los principales suministros efectuados, en los tres últimos años, de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato, cuyo importe anual acumulado en el año de mayor ejecución sea igual o superior al 70 por 100 de la anualidad media del contrato.

Por último, en el contrato de servicios es preciso acudir al art. 90.2 LCSP que se pronuncia en los mismos términos: la acreditación de la solvencia técnica o profesional se efectuará mediante la relación de los principales servicios efectuados en los tres últimos años, de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato, cuyo importe anual acumulado en el año de mayor ejecución sea igual o superior al 70 por 100 de la anualidad media del contrato.

En el caso de las empresas de nueva creación existe una particularidad para la acreditación de la solvencia técnica o profesional, entendiéndose por empresa de nueva creación aquella que tenga una antigüedad inferior a cinco años. El objetivo perseguido es favorecer la concurrencia, al permitir participar a empresas que, por su reciente creación, difícilmente podrían participar en licitaciones públicas si se utiliza como criterio de solvencia la experiencia, abriendo las licitaciones públicas a un mayor número de potenciales licitadores⁵².

En la práctica, puede resultar muy complicado o, incluso, imposible, que las empresas de nueva creación puedan cumplir el requisito fijado en el apartado a) y, de ahí, que la LCSP establezca esta especial protección, en aras, también, de favorecer la incorporación a la contratación de pequeñas y medianas empresas y de economía social, tal y como indica el art. 1.3 LCSP.

Así, en el caso de los contratos de obras cuyo VEC sea inferior a 500.000 euros, el art. 88.2 LCSP prevé que su solvencia técnica se acreditará por uno o varios de los medios a que se refieren las letras b) a f) del art. 88.1 LCSP, sin que en ningún caso sea aplicable lo establecido en la letra a), relativo a la ejecución de un número determinado de obras.

Del mismo modo, en el caso de los contratos de suministros y servicios no sujetos a regulación armonizada, se establece una regla similar en los arts. 89.1.h) y 90.4 LCSP, de forma que la solvencia técnica de las empresas de nueva creación se acreditará por uno o varios de los medios a que se refieren las letras b) a g) del art. 89.1 LCSP y b) a i) del art. 90.1 LCSP, sin que en ningún caso sea aplicable lo establecido en la letra a) del

⁵² Resolución 1797/2021 del TACRC, de 10 de diciembre.

art. 89.1 y en la correspondiente letra *a*) del art. 90.1, relativos a la ejecución de un número determinado de suministros y de servicios, respectivamente. Nos hallamos, por tanto, ante una prohibición absoluta («en ningún caso») de aplicar un concreto medio de solvencia técnica a las empresas de nueva creación.

A sensu contrario, se plantea si en el resto de los contratos sería posible establecer unos requisitos de solvencia diferenciados para las empresas de nueva creación. Sin embargo, con base en los principios de igualdad y no discriminación, solo en los casos previstos en la LCSP, y con el alcance que en esta se prevea, por excepción, cabe establecer particularidades al respecto, atendiendo a las características de las empresas que concurren a la licitación⁵³.

Por tanto, en los contratos de suministros y de servicios sometidos a regulación armonizada no resulta posible establecer unas condiciones de solvencia técnica diferenciadas para las empresas de nueva creación y para el resto de las empresas. Asimismo, para los contratos de obras de cuantía superior a 500.000 euros resultará exigible para acreditar la solvencia que el empresario se encuentre debidamente clasificado como contratista de obras de los poderes adjudicadores, conforme al art. 77.1.a) LCSP.

3.7. Valor estimado en el recurso especial en materia de contratación

El art. 44.1 LCSP establece que serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, los actos y decisiones relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a los siguientes contratos que pretendan concertar las Administraciones Públicas o las restantes entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores:

- a) Contratos de obras cuyo VEC sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un VEC superior a cien mil euros.
- b) Acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición que tengan por objeto la celebración de alguno de los contratos tipificados en la letra anterior, así como los contratos basados en cualquiera de ellos.
- c) Concesiones de obras o de servicios cuyo VEC supere los tres millones de euros.

Serán igualmente recurribles los contratos administrativos especiales, cuando, por sus características no sea posible fijar su precio de licitación o, en otro caso, cuando su VEC sea superior a lo establecido para los contratos de servicios.

Asimismo, serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación los contratos subvencionados a que se refiere el art. 23 LCSP, y los encargos cuando, por sus características no sea posible fijar su importe o, en otro caso, cuando este, atendida su duración total más las prórrogas, sea igual o superior a lo establecido para los contratos de servicios.

⁵³ Informe 44/23 aprobado en la Comisión Permanente de la JCCPE, en su sesión de 21 de marzo de 2024.

Así, al regular la posibilidad de interponer recurso especial en materia de contratación se establecen ciertos umbrales que determinan cuándo un contrato puede ser impugnado por esta vía. El legislador ha optado por un criterio cuantitativo objetivo, el valor estimado, considerando que aquellos contratos que no alcancen el valor estimado determinado en la LCSP no deben gozar de la especial protección que supone el recurso especial. En este sentido, cabe destacar que el legislador español ha rebajado los umbrales del VEC necesarios para interponer el recurso especial en materia de contratación con respecto a los umbrales SARA fijados por la Unión Europea. Esta decisión nacional busca garantizar una mayor transparencia y litigiosidad en contratos de menor cuantía, facilitando la revisión de actos que, aunque no superen los límites europeos, tienen relevancia económica suficiente. En la práctica, el cálculo del VEC en relación con el recurso especial plantea problemas interpretativos en dos casos: la impugnación de los contratos basados de los acuerdos marco y, en general, la impugnación de los lotes de los contratos⁵⁴.

La interpretación del precepto transcrito determina la sujeción al recurso especial tanto de los acuerdos marco como de los sistemas dinámicos de adquisición, así como de los contratos basados o específicos siempre que se ajusten a los importes previstos para los distintos tipos de contratos en el apartado a) citado. Ahora bien, en la práctica se planteó la duda de si era necesario atender al valor estimado del acuerdo marco o el sistema dinámico de adquisición, o si solo debía tener en cuenta el valor estimado del concreto contrato basado o contrato específico. En la práctica, la interpretación de los órganos de recursos contractuales ha llegado a la conclusión de que los contratos basados en un acuerdo marco deben desvincularse del VEC del propio acuerdo marco. Se trata de contratos que, sin perjuicio de que se basen en un acuerdo marco, cuentan con su propio VEC y establecen una relación bilateral entre el poder adjudicador y el adjudicatario⁵⁵. Es necesario, por esa razón, que el contrato basado alcance el valor estimado establecido para poder interponer recurso especial.

Por otra parte, se ha planteado la duda de si en el caso de contratos divididos en lotes el VEC del contrato en su conjunto comunica la impugnabilidad a cada una de las actuaciones relativas a los distintos lotes, aun cuando cada uno de ellos no alcance, por separado, los umbrales anteriores. Al respecto, en la jurisprudencia de los órganos de recursos contractuales se ha llegado a una solución distinta a la expuesta en relación con los contratos basados. Así, se ha señalado que lo determinante no es el valor de cada uno de los lotes sino el valor estimado del contrato⁵⁶.

⁵⁴ M. A. SANMARTÍN MORA, «La aplicación del recurso especial a los contratos derivados de un acuerdo marco o de un sistema dinámico de adquisición está vinculada al valor estimado del contrato derivado», *Observatorio de Contratación Pública*, Sección Artículos de Opinión, mayo de 2020.

⁵⁵ Sirvan de ejemplo los siguientes pronunciamientos: Resolución del TACRC 650/2019, de 13 de junio; Resolución del TACRC 399/2023, de 30 de marzo o Resolución 58/2020, de 14 de febrero, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Andalucía.

⁵⁶ Resolución 467/2021 del TACPCAM, de 7 de octubre.

Teniendo en cuenta que el art. 44 LCSP acoge el concepto de VEC (*vs.* PBL, precio del contrato o cualquier otro) parece obligado acudir al art. 101 del mismo cuerpo legal, cuyo apartado 12 establece lo siguiente: cuando la realización de una obra, la contratación de unos servicios o la obtención de unos suministros destinados a usos idénticos o similares pueda dar lugar a la adjudicación simultánea de contratos por lotes separados, se deberá tener en cuenta el valor global estimado de la totalidad de dichos lotes⁵⁷.

En este sentido, nada parece indicar que en los casos en que la contratación se divida en lotes, para determinar si los contratos son susceptibles o no del recurso especial en materia de contratación, haya que recurrir a un concepto diferente al del valor estimado definido en el precepto anteriormente indicado. Esto es, el art. 101.12 LCSP, para el supuesto de contratación por lotes, indica que el valor estimado en este caso es el valor acumulado de todos los lotes⁵⁸.

Por tanto, la utilización por el precepto de usos idénticos o similares, así como la consideración del derecho de defensa, lleva a asumir la comunicación de la posibilidad de recurso en los contratos cuyo VEC supere los umbrales determinados en el art. 44 LCSP a pretensiones de cuantía inferior, en lotes que no alcanzan tales umbrales.

4. ANÁLISIS DE TRES SUPUESTOS PROBLEMÁTICOS

Una vez analizado el VEC y la repercusión que tiene en las diferentes fases del procedimiento de contratación pasamos a ocuparnos de tres problemas ampliamente debatidos por la doctrina y la jurisprudencia. En concreto, se analiza el cálculo del valor estimado en aquellos contratos que prevén la posibilidad de prórroga y modificación; el valor estimado como límite para la tramitación de los contratos basados; y, por último, los excesos de medición a efectos de cuantificar el valor estimado del contrato.

Los tres supuestos se han seleccionado por estar de máxima actualidad, ya que plantean dificultades relacionadas con el cálculo del VEC, por lo que no siempre se llega a una solución unívoca y, además, la posición de los distintos tribunales de recursos contractuales y juntas consultivas ha ido evolucionando a lo largo del tiempo.

4.1. Valor estimado en contratos con modificaciones y prórroga

El cálculo del VEC plantea especiales dificultades en aquellos contratos en los que se prevé en el PCAP la posibilidad de acordar su prórroga y modificación. El método de cálculo en estos casos ha dado lugar a distintas interpretaciones.

⁵⁷ Resolución 1472/2019 del TACRC, de 19 de diciembre.

⁵⁸ Resolución 608/2021 del TACRC, de 21 de mayo.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 204.1 LCSP los contratos de las Administraciones Públicas podrán modificarse durante su vigencia, hasta un máximo del 20 por 100 del precio inicial, cuando en los pliegos de cláusulas administrativas particulares se hubiere advertido expresamente de esta posibilidad.

El límite cuantitativo fijado en el art. 204 LCSP no viene impuesto por el art. 72 de la Directiva 2014/24/UE que transpone la ley nacional, y tampoco por la jurisprudencia del TJUE. De hecho, el art. 72 de la Directiva señala que los contratos y los acuerdos marco se podrán modificar, sin necesidad de iniciar un nuevo procedimiento de contratación, entre otros casos, cuando las modificaciones «con independencia de su valor pecuniario» estuvieran ya previstas en los pliegos iniciales de la contratación.

El problema radica en el cálculo del VEC cuando se prevea en el PCAP la posibilidad de prórroga, así como de modificaciones, desconociendo el momento exacto en que se podrán efectuar. Recordemos que, con independencia del importe de las posibles modificaciones del contrato, calculadas conforme a lo previsto en el art. 204.1 LCSP, el VEC ha de incluir, entre otros costes, cualquier forma de opción eventual y las eventuales prórrogas del contrato. Por tanto, la cuestión se centra en determinar sobre qué importe se aplica el 20 por 100 (límite máximo que puede alcanzar la modificación prevista en el PCAP) cuando también se prevea la posibilidad de prorrogar el contrato.

El art. 204 LCSP circunscribe el límite del 20 por 100 admisible para las modificaciones expresamente previstas al «precio inicial» del contrato, lo que equivale al importe de la adjudicación y excluye las posibles modificaciones y prórrogas que, en su caso, puedan acordarse, tal y como así recoge el Informe 6/2022 de la Abogacía General del Estado.

En la misma línea, el Informe 4/2023 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Madrid considera que el porcentaje máximo de modificación debe aplicarse sobre el precio del contrato, no sobre este más las prórrogas previstas, siguiendo el criterio manifestado por la Intervención General de la Comunidad de Madrid, en su Informe de 1 de marzo de 2012, relativo a la inclusión de modificación en el VEC.

Asimismo, la JCCPE en su Informe 44/12, de 7 de mayo de 2013, concluye que, cuando el órgano de contratación calcule el VEC, deberá cuantificar las modificaciones al alza que prevean el PCAP o el anuncio de licitación, para, a continuación, sumar este importe a los demás conceptos que integran el VEC entre los cuales la LCSP expresamente cita las eventuales prórrogas del contrato. Por el contrario, las modificaciones a la baja, aun cuando estén previstas, no deben ser tenidas en cuenta en el cálculo del VEC.

Especialmente interesante resulta el Informe 2/2020, de 27 de marzo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Cataluña que desgrana los distintos supuestos que pueden tener lugar en función de que el órgano de contratación conozca o no en qué momento se producirá la modificación del contrato.

Por otra parte, el Informe 3/2020, de 25 de junio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón también examinó si el

porcentaje máximo de la posible modificación contractual se aplica solo sobre el precio inicial o primitivo del contrato o si, en su caso, hay que contemplarlo también sobre el importe de las posibles prórrogas, concluyendo que las modificaciones, en caso de producirse, se aplicarán sobre el precio inicial del contrato, es decir, sobre el precio de adjudicación, IVA excluido, excluyendo otras posibles modificaciones y, en su caso, las prórrogas que puedan acordarse con posterioridad.

Por su parte, el Informe 3/2024, de 31 de julio, de la Junta Superior de Contratación Administrativa de Valencia concluye que, el cálculo del VEC cuando se prevea una modificación de máximo el 20 por 100 y las posibles prórrogas, se sumarán en cuanto su importe total al PBL sin IVA y determinarán el VEC durante toda la vigencia del contrato.

Por tanto, el órgano de contratación debe planificar el contrato desde el escenario más amplio, teniendo en cuenta todas las circunstancias que van a incidir en el mismo, garantizando así una mayor transparencia y previsibilidad en el proceso de contratación, además de cumplir con los principios de planificación y eficiencia que rigen la LCSP, tal y como refleja el Informe 4/2025, de 19 de diciembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid.

En conclusión, el porcentaje de modificación previsto en la LCSP debe calcularse sobre el precio del contrato adjudicado y formalizado por el contratista, es decir, por la totalidad de la prestación contratada, IVA excluido.

El cálculo del porcentaje de la alteración siempre ha de llevarse a cabo sobre el precio de adjudicación del contrato inicial o primitivo y no sobre el prorrogado. Cuando se trate de una modificación puntual, el importe a comparar con el precio inicial es el de dicha modificación. Por su parte, cuando se trata de una modificación con repercusión en unidades temporales futuras, se tomará como importe el total de la repercusión durante la vigencia del contrato sin considerar las posibles prórrogas.

4.2. Valor estimado de los acuerdos marco como límite para la tramitación de contratos basados

Otro de los asuntos ampliamente debatidos sobre el cálculo del VEC es el que plantea si el valor máximo estimado de los acuerdos marco actúa como un límite cuantitativo respecto del volumen de contratos basados, además de servir para determinar los umbrales comunitarios, publicidad y régimen de recursos⁵⁹.

⁵⁹ F. LUQUE REGUEIRO, «El valor estimado de los Acuerdos Marco como límite máximo de los contratos basados y su novedosa excepción. La interpretación asentada en el Informe de la Junta Consultiva de Contratación del Estado, de 2 de julio de 2024, conforme a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 14 de julio de 2022», *Dialnet, Revista jurídica de la Comunidad de Madrid*, ISSN 1139-8817, núm. 2024.

La interpretación del valor máximo estimado de los acuerdos marco ha sido objeto de diversos pronunciamientos de las Juntas Consultivas de Contratación, que ya se habían manifestado sobre este problema bajo la vigencia del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSF). En aquel momento se centraban fundamentalmente en el hecho de si este valor máximo estimado suponía un límite cuantitativo a la contratación derivada. Hay que tener en cuenta que, en este caso, la cuestión de fondo que subyace es la singularidad de estos acuerdos marco, cuyo desarrollo mediante contratos basados resulta, en muchos casos, difícil de predecir.

La importancia del VEC en estos supuestos radica en el hecho de que permite a los posibles interesados saber, a modo de previsión o estimación, el importe total a pagar por el conjunto de contratos previstos durante la duración total del acuerdo marco. Por tanto, para los acuerdos marco se tendrá en cuenta el VEC, excluido el IVA, del conjunto de contratos previstos durante la duración total del acuerdo marco (art. 101.13 LCSP). Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 100.3 LCSP, con carácter previo a la tramitación de un acuerdo marco no será necesario que se apruebe un PBL.

Esto es así porque el acuerdo marco no implica la realización de un gasto desde un punto de vista presupuestario y, en consecuencia, no existe retención de crédito, ni autorización ni compromiso del gasto. La disponibilidad presupuestaria tiene que hacerse efectiva en el momento de los contratos basados, siendo el presupuesto base y la correspondiente autorización del gasto de cada contrato basado lo que determinará que se puedan realizar.

Pues bien, inicialmente, la Junta Consultiva de Contratación del Estado mediante su Informe 17/12, de 31 de diciembre, entendió que el límite del art. 88, párrafo 8.º TRLCSF no constituye un límite cuantitativo que deban cumplir los contratos derivados del acuerdo marco. En efecto, el concepto del VEC no opera en la fase de ejecución del contrato, sino en la fase de preparación y adjudicación, incluso en la impugnación de diversos aspectos de la contratación, pero no en la fase de ejecución⁶⁰.

El acuerdo marco no tiene límite cuantitativo de gasto, ya que no tiene presupuesto al no implicar obligación económica alguna, sin perjuicio de las estimaciones que se contengan en el expediente a los efectos de justificar la celebración de un acuerdo marco para satisfacer ciertas necesidades públicas y someterlo o no al régimen de los contratos sujetos a regulación armonizada. La consecuencia de lo anterior es que el presupuesto ha de fijarse en todos aquellos contratos o negocios que impliquen directa e inmediatamente gasto, pero no en los que no concurre tal circunstancia, como es el caso de los acuerdos marco⁶¹.

⁶⁰ T. MOREO MARROIG, «La importancia del valor máximo estimado de un acuerdo marco», *Observatorio de Contratación Pública*, Sección Artículos de Opinión, septiembre de 2014.

⁶¹ T. MOREO MARROIG, «Racionalización y acuerdos marco», en J. M. GIMENO FELIÚ, *Estudio sistemático de la ley de contratos del sector público*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2018, pp. 1235-1270.

Siguiendo el criterio anterior, el VEC en los acuerdos marco no constituiría el límite cuantitativo para los contratos que se puedan hacer basados en el mismo. Aunque se hubiera sobrepasado el importe del VEC del acuerdo marco, siempre que no hubiera transcurrido su plazo de duración, no habría que modificarlo, entendiéndose, todo ello, sin perjuicio de la responsabilidad de los órganos de contratación en la fijación lo más exacta posible de ese VEC⁶².

Con posterioridad, el TJUE se pronunció sobre esta cuestión entendiendo que el acuerdo marco debe determinar, desde el origen, la cantidad máxima de prestaciones o de servicios que podrán ser objeto de los contratos subsiguientes⁶³. Concluyó que el poder adjudicador que era parte originariamente en el acuerdo marco únicamente puede comprometerse, en su propio nombre y por cuenta de los potenciales poderes adjudicadores que estén claramente designados en dicho acuerdo, hasta una determinada cantidad o un valor máximos. Una vez alcanzado dicho límite, se agotarán los efectos de ese acuerdo⁶⁴.

En este sentido, el TJUE ha considerado que, los principios de transparencia y de igualdad de trato de los operadores económicos interesados en celebrar el acuerdo marco, recogidos, en particular, en el art. 18, apartado 1, de la Directiva 2014/24, resultarían afectados si el poder adjudicador originariamente parte en el acuerdo marco no indicase el valor o la cantidad máximos sobre los que versa tal acuerdo. El valor estimado de los acuerdos marco alcanza un carácter limitativo, constituyéndose en límite cuantitativo a los contratos que pudieran basarse en estos, en aras de evitar que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada.

A estos efectos, el TJUE entendió que el art. 33, apartado 3, de la Directiva 2014/24, debe interpretarse en el sentido de que un poder adjudicador no puede seguir basándose, para adjudicar un nuevo contrato, en un acuerdo marco cuya cantidad o valor máximo de las obras, suministros o servicios de que se trate hayan sido ya alcanzados, a menos que la adjudicación de dicho contrato no dé lugar a una modificación sustancial de dicho acuerdo marco, como prevé el art. 72, apartado 1, letra e), de dicha Directiva⁶⁵.

Teniendo en cuenta el criterio del TJUE reflejado en las sentencias anteriormente analizadas, parece que se debería interpretar el valor estimado del acuerdo marco como el límite cuantitativo para los contratos basados. En su caso, se podría sobrepasar su importe sin necesidad de modificar el acuerdo marco cuando la adjudicación del contrato basado no dé lugar a una modificación sustancial del acuerdo marco. De hecho, establecer este valor máximo permite a las posibles empresas interesadas conocer el importe total que podrán alcanzar los contratos basados durante la duración total del acuerdo

⁶² En el mismo sentido, el Informe 9/2013, 19 de junio de 2014, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Islas Baleares.

⁶³ STJUE C-216/17, 19 de diciembre de 2018, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato - Antitrust y Coopservice*, ECLI:EU:C:2018:1034.

⁶⁴ STJUE C-23/20, 17 de junio de 2021, asunto *Simonsen & Weel*, ECLI:EU:C:2021:490.

⁶⁵ STJUE asuntos acumulados C-274/21 y C-275/21, de 14 de julio de 2022, ECLI:EU:C:2022:565.

marco, no ya a modo de previsión o estimación, sino a modo de límite vinculante jurídicamente. De esta manera, los operadores económicos pueden conocer la cifra de negocio que les podrá comportar el acuerdo marco. Lógicamente, tendrán mayor certeza en el caso de los acuerdos marco celebrados con una única empresa, pero también tendrán una certeza razonable en el caso de los celebrados con diversas. Esta mayor seguridad puede influir tanto en su interés en participar, como en la formulación de su oferta y en la determinación de la responsabilidad que asumen, en los términos indicados por la JCCP de Cataluña⁶⁶.

A la vista de la interpretación expuesta, cabe entender que el valor máximo estimado de un acuerdo marco, calculado conforme al art. 101.13 LCSP, opera como límite para los contratos basados. Un exceso determinará la extinción por cumplimiento del acuerdo marco, circunstancia que se producirá igualmente si se alcanza su duración máxima.

Sin embargo, siguiendo el criterio mantenido por la JCCPE a la luz de la jurisprudencia del TJUE, un poder adjudicador podrá adjudicar un nuevo contrato basado en un acuerdo marco cuyo valor estimado haya sido alcanzado, siempre que la adjudicación de dicho contrato no dé lugar a una modificación sustancial de dicho acuerdo marco, en los términos del art. 205.2.c) LCSP, que es el precepto que traspone lo dispuesto en el citado art. 72, apartado 1, letra e), de la Directiva 2014/24⁶⁷.

4.3. El importe de los excesos de medición a efectos de cuantificar el VEC

En último término, resulta de interés analizar si dentro del cálculo del VEC es preciso incluir los excesos de mediciones en los contratos de obra, así como las variaciones en el número de unidades en los contratos de suministro en los que la determinación del precio se realice por precios unitarios y de servicios en los que la determinación del precio se realice mediante unidades de ejecución⁶⁸.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 242.4.i) LCSP en el contrato de obras es posible que se introduzcan variaciones, sin necesidad de previa modificación, cuando estas consistan en la alteración en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto, siempre que en global no representen un incremento del gasto superior al 10 por 100 del precio del contrato inicial. Dicho exceso de mediciones será recogido en la certificación final de la obra. Igualmente, vienen previstas en el art. 160.1 RGLCAP.

⁶⁶ Informe 11/2022, de 21 de diciembre, de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña (Comisión Permanente).

⁶⁷ Informe 14/2023 de la Comisión Permanente de la JCCPE, aprobado en su sesión de 2 de julio de 2024.

⁶⁸ J. VÁZQUEZ MATILLA, «¿Obligatoriedad de prever el 10% adicional por incrementos de unidades en el Presupuesto Base de Licitación y de practicar retención de crédito, en los contratos de suministros del art. 301.2 LCSP?», *Blog del Despacho Javier Vázquez*, Despacho especializado en Contratación Pública, septiembre de 2025.

La JCCPE considera estas variaciones compensables sin necesidad de recurrir a la modificación contractual. Su razón de ser radica en que el contrato de obras es un contrato de resultado sobre la base de un proyecto inicial, sobre el cual el legislador, para facilitar su ejecución, admite la posibilidad de que se produzca un margen de desviación en las unidades de obra ejecutadas de hasta un 10 por 100 del precio inicial, sin considerarlo modificación contractual propiamente dicha, por lo que se pueden ejecutar sin la previa autorización del órgano de contratación⁶⁹.

No existe ningún impedimento a la posibilidad de compensar excesos y defectos de medición a efectos del cómputo del límite del 10 por 100 puesto que el art. 160 RGLCAP se refiere a variaciones y no a aumentos o reducciones en el número de unidades ejecutadas sobre las previstas de forma aislada. Por tanto, el límite del 10 por 100 ha de aplicarse sobre el saldo de dichos aumentos o reducciones, es decir, teniendo en cuenta la variación total que se produce en el número de unidades ejecutadas.

Para el cálculo del importe de la variación habrán de utilizarse los precios que constan en el proyecto y que fueron aceptados por el licitador. En el exceso de mediciones lo que ocurre es que, tras la correcta ejecución de lo previsto en el proyecto, la medición revela que aquel no calculó correctamente las unidades de obra necesarias para llevarlo a cabo y, en consecuencia, los precios han de ser los que en su día se pactaron.

En los contratos de servicios el art. 309 LCSP establece que, en los casos en que la determinación del precio se realice mediante unidades de ejecución, no tendrán la consideración de modificaciones, siempre que así se haya establecido en el PCAP, la variación que durante la correcta ejecución de la prestación se produzca exclusivamente en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en el contrato, las cuales podrán ser recogidas en la liquidación, siempre que no representen un incremento del gasto superior al 10 por 100 del precio del contrato.

Asimismo, en los contratos de suministro, en los que la determinación del precio se realice mediante precios unitarios, se podrá incrementar el número de unidades a suministrar hasta el porcentaje del 10 por 100 del precio del contrato a que se refiere el art. 205.2.c).3.º LCSP sin que sea preciso tramitar el correspondiente expediente de modificación siempre que así se haya establecido en el PCAP y se haya acreditado la correspondiente financiación en el expediente originario del contrato (art. 301.2 LCSP).

La LCSP regula de manera diferente el pago de los incrementos en el caso de los suministros y en el caso de los servicios. Para los suministros, se exige acreditar la financiación correspondiente al incremento o variaciones desde la tramitación del expediente del contrato inicial. Para los servicios, en cambio, el art. 309.1 LCSP no exige ninguna retención del crédito inicial y solo dispone que los incrementos o variaciones se podrán recoger en la liquidación del contrato.

⁶⁹ Informe 27/2012, de 14 de diciembre; Informe 16/06, de 30 de octubre; Informe 43/2008, de 28 de julio o el Informe 85/2018, de 25 de mayo de 2020.

La JCCPE entendió en el Informe 85/2018 que ninguna de las dos circunstancias señaladas tiene carácter necesario en la ejecución del contrato público, sino que semeja ser puramente contingente. Por tanto, conforme al art. 100 LCSP no constituye un coste ni un gasto que haya de incluirse en el PBL, y conforme al art. 101 LCSP, tampoco ha de incluirse en la estimación del importe pagadero conforme al contrato.

Sin embargo, la Resolución del TACRC 1516/2021, de 4 de noviembre, sostiene que este posible incremento del 10 por 100 sobre el precio inicial debe considerarse como parte del precio que podrá satisfacerse, por lo que debe computarse para la determinación del valor estimado del contrato⁷⁰.

En el mismo sentido, el Informe 1/2024, de 27 de junio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares considera que los porcentajes adicionales de los arts. 242.4.i), 301.2 y 309.1 LCSP se tienen que incluir dentro del VEC⁷¹.

En definitiva, consideramos que los porcentajes adicionales de los arts. 242.4, 301.2 y 309.1 LCSP tienen que incluirse en el valor estimado porque son previsiones económicas que pueden suponer un aumento de los precios del contrato inicial. Así, de la misma manera que en el valor estimado se incluyen los eventuales modificados, también se tienen que incluir los eventuales excesos de medición, variaciones o incrementos.

5. CONSIDERACIONES FINALES

En la preparación del contrato la estimación correcta de las magnitudes económicas —valor estimado, presupuesto base de licitación y precio— es fundamental. Entre ellas debe existir una relación de concordancia o proporcionalidad, que permita a los licitadores conocer las condiciones económicas del contrato. Además, estas magnitudes tienen que quedar plasmadas con claridad en los pliegos y en el resto de la documentación que integra el expediente de contratación. De entre todas ellas, destaca por su importancia el valor estimado del contrato.

El VEC es una cifra que refleja el importe máximo previsto por el órgano de contratación por todos los conceptos legales señalados, que constituye una estimación de

⁷⁰ Este criterio es conforme con el art. 47.2, párrafo 2.º, de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP): «En los contratos de obra de carácter plurianual, con excepción de los realizados bajo la modalidad de abono total del precio, se efectuará una retención adicional de crédito del 10 por 100 del importe de adjudicación, en el momento en que esta se realice. Esta retención se aplicará al ejercicio en que finalice el plazo fijado en el contrato para la terminación de la obra o al siguiente, según el momento en que se prevea realizar el pago de la certificación final. Estas retenciones computarán dentro de los porcentajes establecidos en este artículo».

⁷¹ T. MOREO MARROIG, «La ejecución del contrato tras la entrada en vigor de la Ley 9/2017», *Revista Española de Control Externo*, vol. XX, núm. 60, septiembre de 2018, pp. 219-258.

los importes que corresponden a los diferentes conceptos que lo incluyen y a los que responden, como las prórrogas, las modificaciones y las primas, para el caso de que efectivamente se den.

Dicha interpretación radica en la concepción de que el cálculo del VEC tiene que hacerse de la manera más precisa posible, ya que es la previsión del impacto económico máximo a que puede ascender el contrato y tiene una importancia sustancial, pues determina las reglas de publicidad, de procedimiento, de solvencia o clasificación exigibles o el régimen de recursos que se pueden interponer.

A lo largo de los apartados 2 y ss. del art. 101 LCSP se recogen diferentes conceptos económicos que pueden integrar el valor estimado en función del tipo de contrato. Sin embargo, lo cierto es que el artículo no contiene una definición exacta del concepto de valor estimado, ni prevé una manera única de calcularlo. Sin duda, la extensión del art. 101 LCSP y la disparidad de conceptos económicos que se mencionan, dificulta la comprensión del concepto de valor estimado y de los importes que se pueden incluir.

Es competencia del órgano de contratación, de acuerdo con los principios de estabilidad presupuestaria, control de gasto y eficiencia en la utilización de los fondos, la definición de las necesidades a satisfacer, el presupuesto y el precio del contrato siempre que sean conformes con su contenido y se respeten los criterios anteriormente señalados en relación con el precio de mercado, con especial consideración de los costes laborales tras la entrada en vigor de la LCSP.

El principio de sometimiento a la legalidad no se agota con el cumplimiento de la normativa específica en materia de contratos. Los procedimientos que integran un contrato presentan una triple vertiente técnica, administrativa y presupuestaria que obliga a respetar el principio de legalidad.

Cabe destacar que, por parte del Tribunal de Cuentas, se detectan deficiencias en el cálculo y determinación de los presupuestos de licitación de varios contratos, bien por no haberse aportado o acreditado los cálculos y datos tenidos en cuenta para su cuantificación, por no haberse considerado el coste de todas las prestaciones que comprendía el objeto de la contratación, o por no guardar la correspondiente coherencia con el valor estimado del contrato, no habiendo podido comprobarse en ciertos casos si resultaron adecuados a las prestaciones objeto de la contratación.

Por medio del presente estudio hemos abordado las diferentes magnitudes económicas del contrato, realizando un recorrido por todos los aspectos del contrato en los que resulta determinante el concepto de valor estimado, con la esperanza de sistematizar, con la mayor claridad posible, su contenido y alcance.

6. BIBLIOGRAFÍA

- CANDELA TALAVERO, J. E.: «Procedimiento de contratación menor y buenas prácticas», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 62, junio de 2023, pp. 67-92.
- CASARES MARCOS, A.: «El contrato menor en el ámbito local: crónica de una muerte imposible», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 62, junio de 2023, pp. 14-66.
- COLÁS TENAS, J.: «Las especialidades de la contratación pública en la administración local en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público», <https://www.fmc.cat/documents/23829/doc/Ponencia-Colas.pdf>, Federación de Municipios de Cataluña.
- DÍEZ SASTRE, S.: «La nueva Ley de Contratos del Sector Público», *Curso de actualización: especial referencia a la contratación de las entidades locales*, 2.ª ed., Iuris Utilitas, A Coruña, 2018.
- «El fraccionamiento del objeto del contrato: directrices y límites en la contratación menor», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 62, junio de 2023, pp. 112-158.
- «Consultas preliminares del mercado en la contratación pública local: aproximación sistemática a su régimen jurídico», *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 17, 2023, Sección Estudios, Madrid, 2024, pp. 47-83.
- FUEYO BROS, M.: «El régimen económico-financiero de la contratación», *Módulo VI del Máster en contratación pública local*, 13.ª ed., curso 2024/2025, IDL-UAM, Instituto de Derecho Local.
- LOSA MUÑIZ, V., y BURÓN ÁLVAREZ, F.: «De la ley a la práctica: el procedimiento abierto simplificado abreviado o una alternativa para los municipios PYMEL», *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. II, Sección Tribuna, mayo de 2020, p. 195.
- LUCENA VALENCIA, J.: «La justificación del valor estimado como base para conseguir el equilibrio calidad/precio», *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, núm. 168, 2020, pp. 82-85.
- LUQUE REGUEIRO, F.: «El valor estimado de los Acuerdos Marco como límite máximo de los contratos basados y su novedosa excepción. La interpretación asentada en el Informe de la Junta Consultiva de Contratación del Estado, de 2 de julio de 2024, conforme a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 14 de julio de 2022», *Dialnet, Revista jurídica de la Comunidad de Madrid*, ISSN 1139-8817, núm. 2024.
- MOREO MARROIG, T.: «La importancia del valor máximo estimado de un acuerdo marco», *Observatorio de Contratación Pública*, Sección Artículos de Opinión, septiembre de 2014.
- «La función interventora en los contratos», *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 133, septiembre-octubre de 2014.
- «Racionalización y acuerdos marco», en J. M. GIMENO FELIÚ, *Estudio sistemático de la ley de contratos del sector público*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2018, pp. 1235-1270.
- «La ejecución del contrato tras la entrada en vigor de la Ley 9/2017», *Revista Española de Control Externo*, vol. XX, núm. 60, septiembre de 2018, pp. 219-258.
- «El trending topic del momento: Los contratos menores y el art. 118 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público», *Blog esPublico*, Administración Pública, Entidades locales y Ayuntamientos, 2018.
- «Presupuesto base de licitación, valor estimado y precio del contrato», en E. GAMERO CASADO e I. CÓRCOLES GALLEGO, *Tratado de Contratos del Sector Público*, 2.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, capítulo XIV del tomo I, 2024, pp. 853-923.
- SANMARTÍN MORA, M. A.: «Los procedimientos simplificados en la nueva Ley de Contratos del Sector Público: algunas cuestiones prácticas que pueden poner en valor este procedimiento», *Observatorio de Contratación Pública*, Sección Artículos de Opinión, marzo de 2018.

- «La aplicación del recurso especial a los contratos derivados de un acuerdo marco o de un sistema dinámico de adquisición está vinculada al valor estimado del contrato derivado», *Observatorio de Contratación Pública*, Sección Artículos de Opinión, mayo de 2020.
- VÁZQUEZ MATILLA, J.: «¿Obligatoriedad de prever el 10% adicional por incrementos de unidades en el Presupuesto Base de Licitación y de practicar retención de crédito, en los contratos de suministros del art. 301.2 LCSP?», *Blog del Despacho Javier Vázquez*, Despacho especializado en Contratación Pública, septiembre de 2025.