

# **INFORME 7/1996, de 23 de julio, sobre la revisión de precios en la prórroga de un contrato de servicios, a solicitud del Instituto Andaluz de la Mujer.**

---

## **I. ANTECEDENTES.**

1.- Con fecha 18 de enero del corriente ha tenido entrada en esta Comisión Consultiva de Contratación Administrativa, consulta evacuada por la Secretaria General del Instituto Andaluz de la Mujer, del siguiente tenor literal:

" A la vista de la cláusula 5-3º del pliego de cláusulas administrativas particulares para la contratación de consultoría o asistencia por concurso abierto, elaborado por la Dirección General de Patrimonio e informado por el Gabinete Jurídico, se realiza la siguiente consulta:

Cuando en esta cláusula se refiere a la posibilidad de prórroga se señala que se mantendrán los mismos importes de los precios unitarios que sirvieron de base para la adjudicación del contrato. Ante esta redacción la cuestión es: ¿cabría la posibilidad de que el importe de los precios se modificara anualmente en función de la subida del I.P.C., aunque en el pliego no se recoja la revisión de precios?"

2.- Posteriormente, dicho Organismo Autónomo ha aportado diversa documentación, consistente en los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas, junto al documento administrativo de formalización del contrato, relativa al expediente "A.T. Servicio telefónico de información de la mujer", que origina la consulta.

## **II. INFORME.**

1º.- Previamente a informar el asunto sometido a la consideración de esta Comisión, se hace preciso referirse a la circunstancia de que la solicitud de informe se encuentra suscrita por la Secretaria General del Instituto Andaluz de la Mujer.

La admisibilidad de la consulta formulada a este órgano consultivo ha de resolverse de conformidad con el Reglamento que regula su constitución y funcionamiento, aprobado mediante Decreto 54/1987, de 25 de febrero. El artículo 10 del citado Decreto al referirse a los órganos competentes para solicitar informe a la Comisión Consultiva, atribuye esta legitimación, entre otros, a los Presidentes de los Organismos Autónomos. En consecuencia, al no venir formulada la consulta por el órgano señalado, sino por la Secretaria General, procedería declararla inadmisibile.

Por consiguiente, la falta de legitimación del órgano para formular la solicitud de informe, conllevaría la necesidad de volver a solicitarla por el órgano competente, sin embargo en aras del principio de eficacia administrativa la Comisión entra a informar el asunto en cuestión.

Por otro lado, conviene pronunciarse sobre el hecho de que la petición de informe en un primer escrito se ha planteado en términos generales, a saber, la posibilidad de revisar el precio contractual mediante el índice de precios al consumo en la prórroga de los contratos de consultoría y asistencia, cuando el pliego de cláusulas administrativas particulares no recoja la revisión. Como ha manifestado esta Comisión en su Informe 3/1991, de 24 de abril, su labor no consiste en pronunciarse sobre cuestiones de carácter general, fundamentalmente por ser el objeto de los contratos el que modula o matiza ciertas afirmaciones, que incluso puede llegar a excepcionar la formulación de una doctrina general, tal como se produce en el presente supuesto.

Por tanto, para proceder a informar sobre la posible aplicación del índice de precios al consumo en concepto de cláusula de revisión de precios, se hace preciso la remisión del expediente directamente afectado por la consulta, el cual fue remitido con posterioridad, como consecuencia de las gestiones que realizó la Secretaría de esta Comisión.

2º.- El problema que se plantea es si es posible revisar los precios en la prórroga de un contrato de servicios, sin revisión de precios, y, en segundo lugar, si es adecuado el índice de precios al consumo como módulo de revisión.

Previamente la premisa a considerar consiste en si para la efectividad de la revisión de precios, es necesario que se pacte expresamente en el contrato o, por el contrario, es una figura de aplicación "ex lege" si se dan los requisitos exigidos en la Ley 13/95 18 mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante LCAP).

Tradicionalmente, la legislación de contratos del Estado consagra como regla general el precio cierto y por vía de excepción la revisión del mismo. Para que pudiera existir revisión de precios en los contratos de obras y de suministros de fabricación, era requisito indispensable la exigencia de pacto expreso, de forma que, si no estuviese incluida en el contrato dicha cláusula no se podía pretender la revisión, es decir, en ningún caso podía considerarse que la cláusula de revisión estaba implícita en el contrato.

La nueva regulación contenida en la LCAP, invierte la regla anterior. En primer lugar, extiende la revisión

de precios también a los contratos de consultoría y asistencia, así como a los de servicios, a excepción del contrato de trabajos específicos y concretos no habituales, derogando la prohibición recogida en el artículo 6º del Decreto 1005/1974, de 4 de abril, con el propósito de que se corresponda con la mayor duración de estos contratos, prevista en el artículo 199.1 de la LCAP.

Además, la revisión de precios opera en virtud de la ley, sin necesidad de cláusula expresa, sino para la improcedencia de la revisión y para la fijación del módulo o sistema de revisión. Consecuentemente, el restablecimiento del equilibrio de las contraprestaciones, que se prevé por medio de la revisión, viene impuesta por la ley conforme al artículo 14.2. de la LCAP. Cumplidos todos los presupuestos exigidos, es la propia legislación la que habilita a cualquier contratista para invocar esta norma de carácter general y pretender ejercitar su derecho a la revisión, sin necesidad de cláusula expresa en tal sentido, siempre que por aquél se presente petición ante el órgano de contratación, fundada en el aumento de los precios, con la justificación de la realidad que lo motiva.

Así el artículo 104.1 de la LCAP establece los siguientes requisitos concurrentes y necesarios para poder revisar los precios de los contratos:

- a) Que se haya ejecutado al menos un veinte por ciento del importe de la adjudicación del contrato.
- b) Que hayan transcurrido al menos seis meses desde su adjudicación.
- c) Que en el pliego de cláusulas administrativas particulares se incluya la fórmula o sistema de revisión aplicable al contrato en cuestión.

Del examen de la documentación remitida son cláusulas relevantes a los efectos de fundamentar el informe que se interesa:

- En particular, el pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el contrato, en la cláusula 4, bajo el epígrafe "Revisión de precios", prevé:

"Los precios de contratación de los trabajos podrán ser objeto de revisión de conformidad con los artículos 104 y siguientes de la LCAP, a cuyo efecto se aplicará la fórmula o sistema recogido en el apartado D del cuadro de características.

No obstante, en el citado cuadro de características, de acuerdo con el plazo establecido para su ejecución, se especificará si los precios son revisables".

- El Anexo al que se reenvía establece que no procede revisión de precios, en el apartado referente a la fórmula de revisión, siendo el plazo de ejecución del contrato de nueve meses.

- La estipulación 5.3 del pliego recoge la posibilidad de prorrogar el contrato por mutuo acuerdo, pero " ... manteniéndose los mismos importes de los precios unitarios que sirvieron de base para la adjudicación del contrato".

- Por último, esta intención común de los contratantes de excluir la revisión de precios igualmente es recogida en el último párrafo de la cláusula cuarta del documento administrativo de formalización del contrato, que de forma rotunda afirma:

" No se aplicará al presente contrato cláusula alguna de revisión de precios."

Del tenor del pliego de cláusulas administrativas particulares y del contrato, en el expediente se ha establecido la improcedencia de la revisión de los precios mediante pacto expreso. Consecuentemente, será de plena aplicación el principio general de inmutabilidad de la ley del contrato a partir de su perfeccionamiento, que deberá ser cumplido inexcusablemente con estricta sujeción a sus cláusulas y a los pliegos que les sirven de base, siempre, claro está, que con ello no se vulneren preceptos de derecho necesario, el cual se encuentra supraordenado a los pactos establecidos entre los contratantes. Por tanto, la improcedencia de incremento del precio se basa en lo pactado, que no posibilita la revisión, dado que la excluye expresamente, y, por tanto, hay que entender que la revisión no alcanza a ninguno de los conceptos que componen el precio, que se determinó globalmente como irrevisable.

En cuanto a la prórroga, aún siendo admisible, únicamente puede tener lugar a los mismos precios inicialmente pactados, que del mismo modo se establecieron como irrevisables.

Conviene traer a colación la prescripción legal recogida en el apartado 3º del artículo 104 de la LCAP, que exige al órgano de contratación motivar la resolución pertinente para establecer la improcedencia de la revisión de precios, prescripción que igualmente deberá hacerse constar en el pliego de cláusulas administrativas particulares, que con ello pretende salvaguardar que la exclusión de la revisión vaya en contra del sentido recogido en los artículos 104 y 105 de la LCAP.

De las actuaciones remitidas del expediente que estamos analizando, no se ha aportado la resolución motivada del órgano de contratación estableciendo la improcedencia de la revisión. Desconociendo la justificación a la que obedeció la exclusión de la revisión, por todo el período de vigencia inicial del contrato, parece que, en principio, las mismas razones también motivarían la improcedencia de la revisión si se prorroga su duración.

En conclusión, por razones de seguridad jurídica, cabe afirmar la vigencia de esta condición del contrato, que sólo puede ser derogada por el propio ordenamiento o bien por estipulación expresa de las partes en el contrato. Pactado el contrato a precio cierto, es indudable que las partes han asumido los riesgos de una eventual alza de precios en los costes, tanto durante su duración inicial, como si se prorrogara posteriormente. En este sentido, la empresa de servicios, conforme a las bases que sirvieron para la licitación del contrato, debió prever la evolución de los precios del mercado antes de formular su oferta. A mayor abundamiento, hay que considerar que la Administración sólo puede efectuar pagos que se correspondan con obligaciones contraídas en el contrato.

Declarada la improcedencia de la revisión, sin embargo, parece del todo conveniente que, antes de proceder a la prórroga, se clarifique el mantenimiento de la oferta de la empresa de servicios, que asegure durante el tiempo de ejecución prorrogado la justa equivalencia real del mismo. De todas formas, jurídicamente pueden existir otras soluciones, tal como convocar un nuevo concurso, que evite los posibles inconvenientes que se puedan producir ante la falta de revisión de los precios y, de esta forma, paliar los posibles desequilibrios que puede representar exigir a toda costa el cumplimiento del contrato a los precios inicialmente fijados.

Respecto a la segunda cuestión, acordada por las partes en el contrato la improcedencia de la revisión en el supuesto de prorrogarse el contrato, consecuentemente impedirá la aplicación de cualquier módulo o sistema de revisión, entre ellos, el índice de precios al consumo. A este respecto, la Comisión Consultiva considera oportuno emitir las siguientes consideraciones para futuras contrataciones, sobre la base de que no se hubiese incluido la improcedencia de la revisión de precios.

La justa equivalencia de las prestaciones que ha de existir en todo contrato administrativo se consigue mediante la cláusula de revisión, más aún en los contratos de larga duración, que implicarán normalmente que los precios pactados inicialmente deban ser modificados. A este respecto, es importante señalar, que el hecho de recoger en los pliegos de cláusulas administrativas particulares el detalle de la fórmula o sistema de revisión es fundamental, conforme preceptúa el apartado segundo del artículo 25 del Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo, de desarrollo parcial de la Ley, que dice:

"En los restantes contratos (distintos de los contratos de obras y suministro de fabricación), también cuando resulte procedente la revisión de precios, ésta se llevará a cabo mediante aplicación de los índices o fórmulas de carácter oficial que determine el órgano de contratación en el pliego de cláusulas administrativas particulares en el que, además se consignará el método o sistema para la aplicación concreta de los referidos índices o fórmulas de carácter oficial."

En principio, parece que podría ser pacto habitual de los contratos de tracto sucesivo la inclusión de una cláusula de revisión de precios de acuerdo con el índice de precios al consumo, dadas las características de publicidad, objetividad y determinación de este coeficiente de revisión. Pero los índices revisores deben ser los más idóneos a la naturaleza económica de la prestación contractual y puede ocurrir que, el citado tipo de índice, no establezca la ecuación real del contrato.

Por ello, habrá que examinar los elementos que componen el costo del servicio para calcular las alteraciones de los mismos y la incidencia que producen en el precio contractual, en atención a la descomposición del mismo en los conceptos que lo componen, pues, una vez, producidas dichas alteraciones es cuando la cláusula de revisión opera, ya que su aplicación nunca es automática.

En este sentido, convendría que conforme a la letra b) de la cláusula 8.2.3. Sobre C: Proposición económica, en las futuras contrataciones de este servicio se exija a los licitadores el cuadro de precios unitarios y descompuestos de su oferta económica, que comprenderá conceptos, tales como, personal, seguros sociales, alquiler de oficina y tarifas telefónicas, entre otros que se extraen del pliego de prescripciones técnicas del contrato en cuestión. Y ello porque, la revisión del precio del contrato se producirá siempre por alteración de los precios unitarios de los distintos conceptos que lo componen, los cuales requerirán la adopción, en principio, de módulos de revisión distintos, que deberán figurar en el pliego. Por último, esta descomposición facilitará el hecho de que, para alegar la efectividad de la revisión del precio, debe acreditarse que hay una relación causa efecto entre los incrementos de los precios de los costes y el coste total del contrato, en aras a pretender el equilibrio económico de las prestaciones y permitir que el precio del contrato sea adecuado al mercado (artículo 14.1 LCAP).

### **III. CONCLUSIÓN.**

De los términos del contrato y del pliego de cláusulas administrativas particulares del expediente relativo a "A.T. Servicio Telefónico de información de la Mujer", expresamente figura que el precio del contrato no se revisará al producirse una variación en los conceptos que lo componen, y aún en el supuesto de producirse una prórroga en la duración del contrato, se consignó que el precio no se revisaría, por lo que ha de estarse a la inalterabilidad del contrato y su cumplimiento con estricta sujeción al precio cierto establecido en sus cláusulas.