

## **INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID DE 5 DE ENERO DE 2005. CONTRATACIÓN. PROCEDENCIA DE LA REVISIÓN DE PRECIOS SOBRE ANUALIDADES VENCIDAS EN CONTRATO DE GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.**

Se recibe en esta Intervención General, procedente de la Intervención Delegada en la Consejería de A.....@consulta relativa al expediente de revisión de precios, sometido a la fiscalización de dicha Intervención, en relación al contrato de gestión de servicios públicos de carácter plurianual "*Atención a Mujeres Inmigrantes Magrebíes en un Centro de Día*", cuya gestión corresponde a la Dirección General de A.....@

La consulta planteada se centra, esencialmente, en una cuestión principal que versa sobre la procedencia de la aplicación de la cláusula de revisión de precios sobre anualidades vencidas.

Para el análisis de la consulta planteada se exponen los siguientes

### **ANTECEDENTES**

Interesa reseñar brevemente las características del contrato de gestión de servicios públicos, "*Atención a Mujeres Inmigrantes Magrebíes en un Centro de Día*" que afectan a la resolución de la consulta objeto de análisis:

- 1.- El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares estipula el siguiente plazo de ejecución del contrato: desde el 1 de diciembre de 1998 hasta el 31 de diciembre de 2001, pudiendo prorrogarse por periodos de tres años hasta un límite máximo de 20 años por acuerdo expreso de las partes "*Cláusula 13 del PCAP que remite al Anexo I Apartado 5 del Pliego*".
- 2.- Igualmente, en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares se incluye una cláusula de revisión de precios: "*I.P.C. con respecto a la fecha final del plazo de presentación de ofertas, aplicándose al comienzo de cada año natural, siempre que se hayan cumplido los requisitos establecidos en el artículo 104 de la Ley 13/95 de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas*" (Cláusula 50 del PCAP).
- 3.- Se somete a la fiscalización previa de la Intervención Delegada en la Consejería de A.....@ expediente de revisión de precios (documento contable AD' 18-04-005981) por importe de 63.713,98 €, correspondiente a las anualidades 1998 - 1999 - 2000 - 2001, al hilo del que, se cuestiona por parte de la Intervención Delegada la procedencia de la aplicación de revisión de precios sobre anualidades ya vencidas.

Teniendo en cuenta los antecedentes señalados, se efectúan las siguientes

### **CONSIDERACIONES**

#### **I**

En primer lugar, hay que hacer una precisión en cuanto al régimen jurídico aplicable al contrato objeto de consulta, contrato plurianual (anualidades 1998-99-00-01), cuyo plazo de ejecución es el siguiente: 1 de diciembre de 1998 a 31 de diciembre de 2.001, pudiendo prorrogarse por periodos de tres años hasta un límite de veinte años por acuerdo expreso de las partes. "*Cláusula 13 del PCAP que remite al Anexo I Apartado 5 del Pliego*".

La *Disposición Transitoria Primera del Reglamento General de la Ley de Contratos de las*

*Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 1.098/2001 de 12 de octubre establece*

*"Los expedientes de contratación iniciados y los contratos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, se regirán por la normativa anterior. A estos efectos, se entenderá que los expedientes de contratación han sido iniciados si se hubiera publicado la correspondiente convocatoria de adjudicación del contrato".*

En virtud del citado precepto, y dado el plazo de ejecución del contrato, se deduce claramente que al contrato de gestión de servicios públicos le es aplicable la normativa anterior al *Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 2/2000 de 16 de junio*.

Por tanto, la normativa que regula su régimen jurídico, y en concreto la revisión de precios, es la siguiente: *Ley 13/1995 de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (artículos 104 a 109); Decreto 3410/1975 de 25 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Contratación del Estado; Real Decreto 390/1996 de 1 de marzo, de desarrollo parcial de la Ley 13/1995 (artículo 25)*.

La revisión de precios también aparece regulada en las siguientes disposiciones: *Dley 2/1964 de 4 de febrero, sobre revisión de precios en los contratos del Estado y Organismos Autónomos; D. 3650/1970 de 19 de diciembre, por el que se aprueba el cuadro de fórmulas-tipo generales de revisión de precios de los contratos de obras del Estado y Organismos Autónomos para el año 1971; D. 461/1971 de 11 de marzo, por el que se desarrolla el Dley 2/1964 de 4 de febrero, sobre inclusión de cláusulas de revisión en los contratos del Estado y Organismos Autónomos; RD 1881/1984 de 30 de agosto, de medidas complementarias sobre revisión de precios en la contratación administrativa y Orden de 5 de diciembre de 1984 de desarrollo del RD anteriormente citado*.

Esta regulación se caracterizaba por admitir la revisión de precios en los contratos de gestión de servicios públicos, siendo, a tenor de lo dispuesto en el *artículo 104 de la LCE* dos los requisitos para que proceda su aplicación en los contratos administrativos en que dicha figura se admitía: que el contrato se hubiese ejecutado en el 20 por 100 de su importe y hubiesen transcurrido seis meses desde su adjudicación.

Por su parte, el *artículo 50 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, determinaba que los pliegos de cláusulas administrativas particulares incluyen *"los pactos y condiciones definidoras de los derechos y obligaciones que asumirán las partes en el contrato"*, siendo por tanto, expresión del principio *"pacta sunt servanda"*, básico de la contratación en general y de la contratación administrativa en particular, lo que ha dado lugar a que doctrinal y jurisprudencialmente se configuren a los pliegos como verdadera *"ley del contrato"*.

Siendo esto así, el *apartado 31 del artículo 104 de la LCE* establecía al respecto:

*"El pliego de cláusulas administrativas particulares deberá detallar la fórmula o sistema de revisión aplicable y, en resolución motivada, podrá establecerse la improcedencia de la misma que igualmente deberá hacerse constar en el pliego."*

De ello se deduce que la revisión de precios siempre que se prevea en el PCAP es un derecho que opera *"ex lege"*, conforme a la fórmula o sistema de revisión aplicable en el mismo, tal como dispone el artículo anteriormente citado, y en igual sentido se establece en el *apartado 21 del artículo 25 "Procedimiento para la revisión de precios" del Decreto 390/1996 de 1 de marzo*:

*"En los restantes contratos, 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".*

De los artículos anteriormente transcritos se deduce que siempre que la revisión de precios se detalle en el PCAP, ésta deberá llevarse a cabo mediante la aplicación de los índices o fórmulas de carácter oficial que determine el órgano de contratación en el pliego de cláusulas administrativas particulares, siendo la que figura en la *Cláusula 50* que remite al *Apartado cuatro del Anexo I del Pliego: "I.P.C. con respecto a la fecha final del plazo de presentación de ofertas, aplicándose al comienzo de cada año natural, siempre que se hayan cumplido los requisitos establecidos en el artículo 104 de la Ley 13/95 de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas."*

Incluida en el pliego una cláusula de revisión de precios, como la que figura en la *Cláusula 50* del pliego que se examina, *"resulta obligado su cumplimiento, como obligación de la Administración de pagar el precio revisado y derecho del contratista de percibirlo" (...)* Informe 29/00 de 30 de octubre de 2.000 de la JCCA.

## II

Estando prevista, por tanto, la revisión de precios en el PCAP, cláusula de obligatorio cumplimiento para la Administración siempre que se cumplan los requisitos previstos en el *artículo 104 LCE* - que el contrato se hubiese ejecutado en el 20 por 100 de su importe y hubiesen transcurrido seis meses desde su adjudicación - conviene analizar el procedimiento para llevarla a cabo, es decir, si se lleva a cabo de oficio por la propia Administración, o por el contrario, a instancia del contratista.

El procedimiento para proceder a la revisión de precios se regulaba en el *Decreto Ley 2/1964 de 4 de febrero, sobre inclusión de cláusulas de revisión en los contratos del Estado y Organismos Autónomos, desarrollado por el Decreto 461/1971 de 11 de marzo.*

El *artículo 8* de este último dispone que

*"La competencia para reconocer el derecho a la revisión y para resolver las incidencias que puedan originarse con motivo de la aplicación de cláusulas de revisión de precios incumbe a la autoridad que haya aprobado o, en su caso, autorizado el contrato de obras de que se trate."*

Por su parte, en el *artículo 9* se establece

*"La liquidación por revisión de precios se practicará mensualmente y de oficio por los servicios de la Administración, con ocasión de la certificación de obras que corresponda a dicho período (...)"*.

Subordinándose la revisión de precios, practicada de oficio por la Administración, al siguiente requisito *"Que el contratista haya cumplido estrictamente los plazos parciales fijados para la ejecución sucesiva del contrato y el general para su total realización"*. (*artículo 6* 1).

Dichos preceptos procedimentales aplicables al contrato de obras, también lo serían al contrato de gestión de servicios públicos en cuanto que el *artículo 7 apartado 1* de la *Ley 13/1995*

dispone: "Los contratos administrativos se regirán en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos y extinción por la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo; supletoriamente se aplicarán las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho privado (Y)".

En función de ello, al regularse la revisión de precios en el *Título IV (artículos 104 a 109) del Libro I de la Ley 13/1995*, dicho régimen se aplicaría a todos contratos administrativos y en consecuencia, el procedimiento para efectuar la revisión de precios también sería aplicable de oficio por la Administración en los contratos de gestión de servicios públicos, al ser un derecho reconocido al contratista en el *artículo 163 de la Ley 13/1995 de Contratos de las Administraciones Públicas: "El contratista tiene derecho a las contraprestaciones económicas previstas en el contrato y a la revisión de las mismas, en su caso, en los términos que el propio contrato establezca"*.

A mayor abundamiento, el régimen jurídico analizado en la normativa anteriormente citada, es aplicable a todos los contratos administrativos -y por tanto, al contrato de gestión de servicios públicos-, en cuanto que la *Disposición Derogatoria Única de la Ley 13/1995* hace referencia a la derogación del "(Y) Decreto-ley 2/1964, de 4 de febrero, sobre revisión de precios y sus disposiciones complementarias, manteniendo, no obstante, su vigencia con carácter reglamentario en cuanto no se opongan a lo establecido en esta Ley, para todos los contratos sujetos a revisión en el artículo 104 de la misma."

En apoyo de la afirmación anterior cabe citar la siguiente jurisprudencia:

*"La denominada revisión de precios viene regulada dentro de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de 1995, y que es aplicable al presente caso, dentro de los artículos 104 y ss. Debiendo entenderse a la luz de la referida normativa que esta revisión surge como un derecho "ex lege" y con el carácter de generalidad ya que se aplica en todos los contratos regulados por esa Ley. Su finalidad no es otra que lograr un equilibrio financiero para compensar los desajustes que en ese aspecto la realidad socio-económica con su falta de estabilidad les causa." S. TSJ de Canarias n 7 411/2003 de 8 de mayo.*

*" (...).... su pretensión no descansa ahí, sino que se extiende al pago de la suma de dinero que expresa en el Suplico de su demanda y que, en su sentir, es la que corresponde al resultado de la revisión que no se hizo. Desde luego la revisión no se hizo a pesar de que el Pliego de Condiciones que sirvió para la adjudicación vincula al Ayuntamiento, precisamente, a mantener el equilibrio económico de las prestaciones, ....*

*De este instrumento (referido al Pliego) y de la regulación legal, se deriva el deber que incumbe al Ayuntamiento de revisar." S. TSJ de Murcia n 163/2004 de 31 de enero.*

*"... la pretensión... relativa a que se le notifique con el debido detalle las operaciones habidas para calcular las revisiones de precios y el abono de intereses de demora que le han sido reconocidos, tampoco puede prosperar, porque las liquidaciones por revisión de precios se practican de oficio y contra ellas caben los mismos recursos y reclamaciones que los que proceden contra las liquidaciones derivadas del contrato..." S.T.S. de 18-1-1985. Naturaleza de los actos administrativos de revisión de precios.*

Pero en todo caso, la revisión de precios, aplicable de oficio por la Administración, en los términos previstos en el PCAP: "*I.P.C. respecto al plazo final de presentación de ofertas, al comienzo de cada año natural...*", estará en todo caso, subordinada al cumplimiento de los

requisitos exigidos en el *artículo 104 de la Ley 13/1995*, esto es, que se haya ejecutado un 20 % del contrato y que haya transcurrido un plazo de seis meses desde la adjudicación del mismo, así como a los previstos en el *artículo 6 del Decreto 461/1971*, es decir, que el contratista haya cumplido estrictamente los parciales fijados para la ejecución sucesiva del contrato y el general para su total realización, requisitos que deberán ser objeto de la acreditación y verificación correspondiente.

Por su parte, el *artículo 50 de la Ley 13/1995* establece el contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, que incluyen "(...) *los pactos y condiciones definidoras de los derechos y obligaciones que asumirán las partes del contrato.*".

Configurándose la revisión de precios como una obligación de la Administración, al estar expresamente prevista en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, le compete a la Administración su cumplimiento, previa verificación de la concurrencia de los requisitos establecidos en la normativa vigente para que proceda la revisión de precios en el plazo de ejecución del contrato (1 de diciembre de 1998 a 31 de diciembre de 2001), obligación que continúa subsistente aún cuando se refiera a anualidades ya vencidas.

### III

Interesa analizar el procedimiento para efectuar el pago del importe de la revisión que de acuerdo con el *artículo 109 de la Ley 13/1995* se efectuará "(Y) *mediante el abono o descuento correspondiente en las certificaciones o pagos parciales o, excepcionalmente, en la liquidación del contrato, cuando no hayan podido incluirse en dichas certificaciones o pagos parciales.*".

En este sentido, el *artículo 2 del Real Decreto 1881/1984, de 30 de agosto, de medidas complementarias sobre revisión de precios en la contratación administrativa*, establece lo siguiente:

*"Los órganos de contratación tramitarán de oficio los expedientes de gasto adicionales por cada contrato con derecho a revisión de precios en las condiciones establecidas en el Decreto-ley 2/1964, de 4 de febrero, y en el Decreto 461/1971, de 11 de marzo, acumulándose al presupuesto vigente de cada contrato, en su totalidad, los importes adicionales correspondientes a cada uno de ellos e imputándose al propio concepto presupuestario el importe de la anualidad del propio ejercicio a que ésta se refiere, tomándose razón, con cargo a los ejercicios económicos sucesivos, en su caso, de sus cantidades respectivas. Tales expedientes deberán quedar aprobados económicamente dentro del primer semestre de cada ejercicio, debiendo tramitarse con posterioridad los expedientes de gasto que fuesen precisos para la cobertura de las desviaciones de la previsión inicial contenida en aquéllos.*

*Asimismo, deberán tramitarse oportunamente los expedientes adicionales de gasto por revisiones de precios de los nuevos contratos, incorporándose también los importes respectivos al presupuesto vigente de cada contrato.*".

Por ello, a efectos de tramitar el expediente de revisión de precios, correspondiente al AD' 18-04-005981 por importe de 63.713,98 euros sometido a la fiscalización previa de la Intervención Delegada en la Consejería de A.....@ se observa el incumplimiento del procedimiento legalmente establecido, que tendría que haberse efectuado por la Administración en el momento oportuno, esto es, al inicio de las anualidades que comprenden el contrato previa verificación del cumplimiento de los requisitos exigidos en el *artículo 104 de la LCE*.

No obstante lo anterior, la omisión de la tramitación por la Administración de la revisión de

precios al inicio de cada ejercicio presupuestario no debe actuar como límite o decaimiento del derecho del contratista a su percepción, al configurarse la revisión de precios como un derecho "ex lege" del contratista, siempre que esté prevista en el PCAP y se cumplan los requisitos establecidos en el artículo anteriormente citado, que continuará subsistente hasta la liquidación del contrato (*artículo 109 de la LCE*).

El expediente de gasto adicional de revisión de precios ha de ser objeto de fiscalización previa en fase de aprobación y disposición del gasto (Fase AD') y ha de contener la siguiente documentación que será objeto de remisión a la Intervención competente para la realización de las preceptivas comprobaciones:

- S Expediente de contratación completo, a fin de poder verificarse en la función fiscalizadora la procedencia de la revisión de precios, así como la correcta aplicación de las fórmulas de revisión aplicables (Pliegos que rigen la contratación, en su caso, contrato suscrito, cláusulas adicionales de prórroga y documentos que justifiquen los índices de precios al consumo).
- S Memoria explicativa jurídica y económica justificativa de la revisión suscrita por el responsable del programa en la que se expresen la procedencia de la revisión de precios por concurrir los requisitos establecidos en el *artículo 104 de la LCE*, la fórmula de revisión de precios establecida en los pliegos, las fechas a que se refiere el *artículo 106 de la LCE*, así como los cálculos aritméticos justificativos del gasto propuesto.
- S Certificación del Instituto Nacional de Estadística en la que se haga constar el Índice o Índice Oficiales que correspondan.
- S Documento contable AD', acreditativo de la existencia de crédito adecuado y suficiente, en el que se recogerá la propuesta de gasto por el importe que, de acuerdo con la memoria proceda, con cargo al concepto presupuestario del contrato cuyo precio se revisa.

Para finalizar, y en relación a las cuestiones conexas planteadas al hilo de la presente consulta, este Centro Directivo considera que dada la larga duración del contrato de gestión de servicios públicos de referencia, sería oportuno con ocasión de la prórroga del mismo clarificar los aspectos oscuros contenidos en el mismo.

A la vista de las consideraciones efectuadas, esta Intervención General resuelve la consulta planteada con las siguientes

### **CONCLUSIONES**

- 1.- La revisión de precios, en cuanto esté prevista en el PCAP es un derecho "ex lege" del contratista, aplicable de oficio por la Administración siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el *artículo 104 de la anterior Ley de Contratos del Estado*: que se haya ejecutado un 20 % del contrato y que haya transcurrido un plazo de seis meses desde su adjudicación, así como los previstos en el *artículo 6 del Decreto 461/1971*, es decir, que el contratista haya cumplido estrictamente los plazos parciales para la ejecución sucesiva del contrato y el general para su total realización.

En cuanto obligación de la Administración, ésta deberá hacerse efectiva, mediante el abono o descuento correspondiente en las certificaciones o pagos parciales o, excepcionalmente, en la liquidación del contrato (*artículo 109 de la Ley 13/1995*),

momento hasta el que continua subsistente la obligación de la Administración, aún cuando se refiera a anualidades ya vencidas, a través del procedimiento previsto en el *artículo 2 del Real Decreto 1881/1984 de 30 de agosto, de medidas complementarias sobre revisión de precios en la contratación administrativa.*

- 2.- La omisión de la tramitación del procedimiento de revisión de precios por la Administración en el ejercicio presupuestario no conlleva el decaimiento del derecho del contratista a la revisión de precios.