

## **Informe 68/04, de 11 de marzo de 2005. "Revisión de precios en contratos de larga duración".**

Clasificación de los informes: 5.4 Revisión de precios. 22.10 Contratos de gestión de servicios públicos. Mantenimiento de equilibrio económico.

### **ANTECEDENTES**

Por el Presidente de la Asociación de Empresas de Limpieza Pública (ASELIP) se dirige a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa escrito del siguiente tenor literal:

*"Durante los últimos años se viene observando por parte de las Corporaciones Locales la tendencia a reflejar en los Pliegos de Condiciones que regulan los Contratos de Gestión de Servicios Públicos, recogidos en el Título II del Libro II del R.D.Leg. 2/2000, de 16 de junio, la inclusión de cláusulas de revisión de precios, que perjudican a los licitadores como consecuencia del desequilibrio económico que aquellas producen.*

*Así, tenemos que el art. 103 de dicho texto legal dispone, en síntesis, lo siguiente: Que únicamente tendrá lugar la revisión de precios cuanto el contrato se haya ejecutado al menos en un 20% de su importe y haya transcurrido un año desde su adjudicación.*

*Entendemos que en los contratos que conllevan una ejecución amplia en el tiempo, no resulta lógica la aplicación del umbral del 20% que recoge dicho art. 103, al producir una clara vulneración del principio fundamental del mantenimiento del equilibrio económico financiero de este tipo de Contratos.*

*En este sentido, resultaría clarificador como elemento de unificación de criterios, un pronunciamiento de esa Junta Consultiva sobre la no procedencia de la inclusión en los Pliegos de Condiciones, del umbral del 20% del importe total del contrato, cuando podrían existir otras alternativas más ajustadas a la realidad de los mismos. Asimismo, a esta Asociación le resultaría de extraordinaria utilidad una recomendación de esa Junta Consultiva en este sentido".*

### **CONSIDERACIONES JURÍDICAS.**

1. Para intentar resolver la cuestión planteada en el escrito de consulta -la aplicación del umbral del 20% que, para la revisión de precios, fija el artículo 103 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas- es preciso establecer una diferenciación entre contratos de gestión de servicios públicos y contratos de servicios, puesto que la solución ha de ser diferente en cada uno de ellos y el escrito de consulta no menciona el tipo de contratos a que se contrae la consulta, sino que se refiere exclusivamente a "los contratos que conllevan una ejecución amplia en el tiempo", fórmula indeterminada que, aunque parece referirse a los contratos de gestión de servicio público no permite excluir, sin más, a los contratos de servicios con plazo máximo de ejecución, incluidas las posibles prórrogas, de cuatro años según preceptúa el artículo 198 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

2. Por lo que respecta a los contratos de gestión de servicios públicos, regulados en el Libro II, Título II de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, y caracterizados en el artículo 154.1 como aquéllos por los que las Administraciones Públicas encomiendan a una persona natural o jurídica la gestión de un servicio público, la cuestión de la aplicación de los límites que para la revisión de precios fija el artículo 103.1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (plazo de un año y cuantía del 20 por 100) ha sido abordada y resuelta por esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa en sus informes de 22 de diciembre de 1993 y de 21 de diciembre de 2000 (Expedientes 27/93 y 48/00).

En el informe primeramente citado, referido a la Ley de Contratos del Estado, se razonaba lo siguiente:

*“Entrando en el tema concreto de la revisión de precios en los contratos de gestión de servicios públicos que se celebren por las Entidades Locales y en la línea argumental hasta ahora seguida hay que empezar afirmando que los preceptos aplicables serán los mismos que los que rijan para la Administración del Estado y en este sentido hay que referirse al primer párrafo del artículo 73 de la Ley de Contratos del Estado, a cuyo tenor “el empresario tiene derecho a las prestaciones económicas previstas en el contrato y a la revisión de las mismas, en su caso, en los términos que el propio contrato establezca” y al también primer párrafo del artículo 62 de la propia Ley en cuanto establece que “el contrato mediante el cual el Estado encomienda a una persona, natural o jurídica, la gestión de un servicio se regulará por la presente Ley y por las disposiciones especiales del respectivo servicio en cuanto no se opongan a aquélla”.*

*La interpretación conjunta de los preceptos transcritos conduce a las consideraciones siguientes:*

*En principio, el artículo 73 de la Ley de Contratos del Estado en materia de revisión de precios en los contratos de gestión de servicios públicos concede al órgano de contratación la más amplia libertad, primero, en cuanto a su reconocimiento y, segundo, en cuanto a sus condiciones, pues se limita a señalar que el empresario tiene derecho a la revisión “en su caso, en los términos que el propio contrato establezca”. Con ello se quiere indicar, que al no existir una remisión concreta al Decreto-ley 2/1964, de 4 de febrero, sobre revisión de precios en los contratos de obras, los límites y condiciones que esta última norma establece no tienen que jugar necesariamente en los contratos de gestión de servicios públicos, como tampoco el derecho a la propia revisión, pero que ello no es obstáculo para que, al amparo del principio de libertad de pactos que resulta del citado artículo 73 y del artículo 3 de la Ley de Contratos del Estado, se puedan introducir en la fórmula de revisión que, en su caso, se establezca, sin que esta Junta Consultiva pueda pronunciarse sobre la conveniencia o no de hacerlo, ya que ello dependerá de distintos factores, entre otros y como fundamental, del estudio económico que necesariamente debe preceder a la celebración de todo contrato de gestión de servicio público.*

*La consideración anterior –libertad en cuanto a la revisión de precios y sus condiciones– concede necesariamente en el supuesto de que las normas reguladoras del servicio público contengan previsiones al respecto, como ha sucedido, por ejemplo, en autopistas de peaje, pues en estos casos y por lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley de Contratos del Estado las normas reguladoras del servicio público y sus previsiones en materia de revisión de precios deben prevalecer sobre el contenido concreto del artículo 73”.*

Por ello el citado informe sentaba la siguiente conclusión:

*“La Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en consideración a lo expuesto, entiende que la revisión de precios en contratos de las Entidades Locales se rige por las mismas normas establecidas para los contratos de la Administración del Estado y, en consecuencia, que en los contratos de gestión de servicios públicos, las limitaciones y condiciones del Decreto-ley 2/1964, de 4 de febrero, sólo resultarán aplicables cuando lo determine el órgano de contratación o resulte así de las normas reguladoras del servicio público”.*

En el segundo informe al que hemos hecho referencia -el de 21 de diciembre de 2000- aparte de reproducir los razonamientos expuestos se razonaba y concluía en los siguientes términos:

*Para resolver la cuestión planteada es necesario partir de la interpretación del artículo 103.1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas que para todos los contratos regulados a la Ley establece dos límites o umbrales exentos de revisión que son el afectante al plazo –un año- y el afectante a su cuantía –20 por 100-.*

*Tratándose de contratos de gestión de servicios públicos se debe sostener que, de los dos límites o umbrales exentos de revisión, sólo debe jugar el del plazo dado que, por la especial naturaleza de estos contratos, con larga proyección en el tiempo, el de la cuantía viene íntimamente unido al del plazo y subsumido en el mismo, de tal modo que, si se aceptara la existencia de dos umbrales, el plazo actuaría en una doble vertiente como umbral estricto de plazo (un año) y como umbral de cuantía determinado a su vez por el plazo (en el presente caso cuatro años) con lo que se observa lo ilógico de tal postura que, en consecuencia, no debe ser mantenida, si se tiene en cuenta, sobre todo, que en el contrato de gestión de servicios públicos juega como principio fundamental el del mantenimiento del equilibrio económico financiero del contrato que no podría ser mantenido si excluyese la revisión de precios durante un período superior a un año y fijando el umbral exento de revisión en función de la cuantía y la duración del contrato.*

*2. La conclusión anterior viene, además abonada por otras consideraciones, dado que el artículo 162 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas establece que "el contratista tiene derecho a las prestaciones económicas previstas en el contrato y a la revisión de las mismas, en su caso, en los términos que el propio contrato establezca" precepto que, en si mismo considerado, da base para sostener que en los contratos de gestión de servicios públicos las cláusulas del contrato, por tanto, las del pliego prevalecen sobre las prescripciones de la Ley en materia de revisión de precios.*

#### CONCLUSIÓN

*Por lo expuesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que la revisión de precios en los contratos de gestión de servicios públicos se rige por las determinaciones del pliego en base al artículo 162 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y, en todo caso, que de los umbrales previstos en el artículo 103.1 de la Ley, respecto a estos contratos y por su especial naturaleza jurídica solo resultará aplicable el del año y no el de la cuantía, a no ser que otra cosa se determine en el pliego".*

Esta última conclusión y en sus propios términos puede ser sin dificultades aplicada al supuesto consultado por lo que hace referencia a los contratos de gestión de servicios públicos.

3. Diametralmente opuesta ha de ser la solución respecto de los contratos de servicios regulados en el Título IV, Libro II de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y caracterizados en el artículo 196.3 de la misma, ya que respecto de estos contratos en los que se presta un servicio a la Administración, como puede ser el de limpieza de sus edificios y no al público en general, no existe ningún argumento que permita descartar la aplicación estricta de los límites que para la revisión de precios fija el artículo 103.1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (un año y 20 por 100).

4. Aunque se solicita que por esta Junta se formule una recomendación a los órganos de contratación, entiende la misma que la claridad de los criterios expuestos y la adecuada publicidad de sus informes, entre ellos los de 22 de diciembre de 1993, 21 de diciembre de 2000 y el presente, eximen de cualquier otra medida para difusión de los mismos.

#### CONCLUSIÓN.

Por lo expuesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende:

Que en los contratos de gestión de servicios públicos la revisión de precios debe ajustarse a los criterios anteriormente expuestos en el sentido de que se rige por las determinaciones del pliego y, en todo caso, que de los umbrales previstos en el artículo 103.1 de la Ley solo resultará aplicable el del año y no el de la cuantía a no ser que otra cosa se determine en el pliego.

Que, por el contrario en los contratos que tengan por objeto servicios que se prestan a la Administración no existe argumento alguno para excluir los límites que para la revisión de precios fija el artículo 103.1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.