



Expediente 41/18, de 10 de octubre de 2018. Derecho a la revisión de precios.

Clasificación de los informes: 5. Cuestiones relativas al precio de los contratos. 5.4. Revisión de precios.

ANTECEDENTES

El Ayuntamiento de Castellón de la Plana ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado con el siguiente tenor:

“El contrato objeto de consulta es un suministro, el arrendamiento sin opción de compra y el mantenimiento integral de fotocopiadoras con destino a dependencias municipales del Ayuntamiento de Castellón de la Plana, por un periodo de cuatro años.

Dicho contrato, fue adjudicado mediante Decreto del Teniente de Alcalde y delegado del Área de Gobierno de Economía y Hacienda, Administración y Participación Ciudadana de fecha 8 de abril de 2009, a la mercantil Copisat Sistemas de Oficina, S.L., por un periodo de cuatro años y por un importe total mensual de 13.932 euros más 2.229,12 euros en concepto de Impuesto sobre el Valor Añadido al 16%.

Dicho contrato se formalizó el 23 de abril de 2009, entrando en vigor ese mismo día, y finalizando su vigencia el 22 de abril de 2013.

Asimismo, en la cláusula 17ª del pliego de cláusulas administrativas regulador de la contratación se regulaba la revisión de precios, considerando lo siguiente:

“La revisión de precios de este contrato tendrá lugar cuando éste se hubiese ejecutado, al menos en el 20% de su importe y hubiese transcurrido un año desde su adjudicación. En consecuencia, el primer 20% ejecutado y el primer año de ejecución quedarán excluidos de la revisión.



El índice de referencia que se adopte será el Índice de Precios al Consumo elaborado por el Instituto Nacional de Estadística. Dicho índice será invariable durante la vigencia del contrato y determinará la revisión de precios en cada fecha respecto de la fecha de adjudicación del contrato, siempre que la adjudicación se produzca en el plazo de tres meses desde la finalización del plazo de presentación de ofertas, o respecto a la fecha en que termine dicho plazo de tres meses si la adjudicación se produce con posterioridad. La revisión de precios se ajustará a la siguiente fórmula:

$$K = 0.85 \frac{IPC_t}{IPC_0} + 0,15$$

Donde:

El índice sub-0 del IPC, será el correspondiente al mes de adjudicación del contrato y el sub-t será el IPC transcurrido el año de revisión, a partir del primer año de ejecución del contrato."

En fecha 10 de mayo de 2012, con la conformidad del contratista, se aprobó la modificación del contrato mediante Decreto del Teniente de Alcalde y Delegado de Servicios Urbanos e Infraestructuras, en los siguientes términos:

- *Fijar para las 9 mensualidades pendientes por facturar en el año 2012 (abril - diciembre), un importe mensual de 3.502,02 euros IVA incluido.*
- *Ampliar la duración del contrato en 24 meses (del 23 de abril del 2013 al 22 de abril de 2015), estableciendo una cuota mensual para los 24 meses de 8.106,43 euros IVA incluido, resultando 97.277,20 euros anuales IVA incluido.*
- *Ampliar la duración del contrato en 24 meses mas (del 23 de abril del 2015 al 22 de abril de 2017) con una cuota mensual de 6.500 euros mensuales IVA incluido, resultando 78.000 euros anuales IVA incluido.*
- *Mantener todos los equipos actualmente instalados en el Ayuntamiento y garantizar la disponibilidad de piezas de recambio durante los próximos 5 años o la sustitución, si fuese necesario, de los equipos por otros iguales o similares.*



Dicha modificación se formalizó el 30 de mayo de 2012. A la vista de ello, el contrato, tras la modificación finalizaba el 22 de abril de 2017.

Finalizado el contrato, el técnico responsable del contrato, emitió un informe respecto a las revisiones de precios previstas en el contrato, dado que no se había aprobado ninguna durante la vigencia de este. En dicho informe, el técnico concluyó que el resultante de las siete revisiones de precios pendientes, (desde el 23 de abril de 2010 hasta 22 de abril de 2017) ascendía a una cantidad a favor del adjudicatario de 41.274,12€.

Asimismo, conviene añadir que el contratista, ha solicitado la devolución de la garantía definitiva, pero no se ha manifestado respecto a la revisión de precios.

En varias sentencias o resoluciones consultadas (RJCA\2013\158 y SAN294/2013), pero todas ellas referidas a contratos de obra, se considera que el cómputo del plazo de prescripción se inicia desde la liquidación definitiva del contrato.

Sin embargo, a tenor de lo dispuesto en el artículo 222.4 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, en el presente contrato no se ha llevado a cabo la liquidación del contrato puesto que están pendientes las revisiones de precios.

A la vista de lo expuesto la cuestión que se nos plantea es la siguiente:

¿Cabe la prescripción del derecho de revisión de precios del contrato? ¿Y en caso afirmativo, en qué momento se iniciaría el cómputo del plazo de prescripción?”

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado no puede resolver cuestiones específicas de expedientes de contratación concretos. Por tanto, reconduciendo la consulta a términos generales, podemos concluir que la consulta planteada se refiere a un supuesto de contrato de suministro bajo cuya vigencia no se han pagado las revisiones de precios que se habían acordado contractualmente. Una vez extinguido el contrato se pregunta la entidad



contratante si procede pagar las cantidades correspondientes a las revisiones de precios que se omitieron durante la ejecución de la prestación, planteándose si se ha producido la prescripción del derecho del contratista a su cobro.

2. Una cuestión muy similar fue planteada a esta Junta Consultiva con ocasión de nuestro informe 17/2017 en el que analizábamos la procedencia de la revisión de precios en contratos recepcionados y liquidados en que el contratista no había incluido una solicitud de revisión de precios en cada una de las liquidaciones parciales del contrato y, en consecuencia, si tal circunstancia producía el efecto de hacer desaparecer su derecho a la revisión de precios o si, por el contrario, tal derecho se conservaba hasta la liquidación final del mismo.

Vamos a citar un extenso la argumentación del meritado informe para resolver la cuestión planteada, que no se centra tanto, como veremos a continuación, en la prescripción del derecho a la revisión de precios, como en el momento en que se puede hacer efectiva la misma.

3. El artículo 77 de la Ley de Contratos del Sector Público, norma aplicable por la fecha de adjudicación del contrato, alude a la procedencia y límites de la revisión de precios y destaca la improcedencia de la revisión hasta que el contrato se hubiese ejecutado, al menos, en el 20 por 100 de su importe y hubiese transcurrido un año desde su adjudicación. Añade que el pliego de cláusulas administrativas particulares o el contrato deberán detallar, en su caso, la fórmula o sistema de revisión aplicable.

Por su parte el artículo 82 de la misma ley se ocupa del pago del importe de la revisión, respecto del cual destaca que *“se hará efectivo, de oficio, mediante el abono o descuento correspondiente en las certificaciones o pagos parciales o, excepcionalmente, cuando no hayan podido incluirse en las certificaciones o pagos parciales, en la liquidación del contrato.”*

La correcta interpretación de esta norma exige concluir que quien está obligada de oficio a realizar las actuaciones necesarias para el pago de la revisión pactada en el contrato es la entidad pública contratante, ya beneficie aquella al contratista o a la propia entidad pública. No es posible dar otra interpretación a la expresión *“de oficio”* que establece la ley en este caso. Por esta razón, la no exigencia por el contratista de las cantidades procedentes en



concepto de revisión de precios no puede suponer la pérdida instantánea del derecho a reclamar el cobro de las cantidades pactadas. En este sentido, el contrato en cuestión debe interpretarse como un todo único, sin que quepa diferenciar tantos contratos distintos como tramos o partes de prestaciones separadas contenía.

Esta interpretación es congruente con algún pronunciamiento jurisdiccional que la avala. Por ejemplo, en la Sentencia núm. 42/2017 de 9 febrero, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid alude a un supuesto en que se consideró que existió retraso en el pago de la revisión de precios en un supuesto en que no se había justificado el hecho de que la Administración no pagase el crédito por revisión de precios con cada una de las certificaciones y sí en la liquidación final del contrato. Nótese, además, que es necesario incluir en la certificación el concepto correspondiente a la revisión, sin que pueda ampararse la conducta contraria en la falta de algún índice o coeficiente que no haya sido actualizado o aprobado en ese momento.

También merece la pena citar la Sentencia núm. 382/2016 de 14 diciembre de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid donde, tras analizar el artículo 82 de la Ley de Contratos del Sector Público, concluye que *“la regla es el pago de la revisión de precios en las correspondientes certificaciones o pagos parciales, pagándose excepcionalmente con ocasión de la liquidación del contrato tan solo si existen motivos, debidamente justificados, que impidan el abono con ocasión de las certificaciones ordinarias.”* En el mismo sentido cabe citar las sentencias de la Audiencia Nacional de 11 de abril de 2014 y 23 de diciembre de 2013 según las cuales solo procede hacer efectivo el importe de la revisión de precios en la liquidación cuando excepcionalmente no haya podido incluirse en la certificaciones o pagos parciales, debiéndose justificar y motivar las razones de la demora. También en esta misma línea se pronuncia el Informe 1.022, de 30 de enero de 2014, del Tribunal de Cuentas.

Esta conclusión es congruente con la naturaleza jurídica de la revisión de precios que ya sentamos en nuestro informe 20/2002, de 13 de junio. En el mismo sentido cabe citar el Dictamen de 25 marzo de 2010 de la Abogacía General del Estado, que considera la revisión de precios como *“una cláusula de estabilización, de las llamadas de índice, que, salvo que se hubiese previsto su exclusión en los pliegos o en el contrato, opera de forma imperativa y que, atendiendo a la evolución futura de los costes estimados en un momento precedente, permite,*



mediante su aplicación, mantener el equilibrio económico del contrato durante el periodo de ejecución del mismo, protegiendo contra la pérdida del poder adquisitivo de la moneda y permitiendo a las partes contratantes adecuarse a las oscilaciones de precios experimentadas por los materiales y la mano de obra.” En parecido sentido se pronuncia el Tribunal Supremo en su sentencia de 30 de enero de 1995 donde se considera un sistema establecido en aras del principio de equilibrio financiero, para compensar los desajustes que en ese aspecto causa la realidad socioeconómica con su falta de estabilidad. También en este sentido cabe citar la opinión del Consejo de Estado que, en su Dictamen 669/2014 señala que la cláusula de revisión de precios no tiene por función garantizar el mantenimiento de precios de mercado durante el periodo contractual, sino la de disponer una limitación equitativa al riesgo empresarial, que sigue existiendo y debe ser asumido íntegramente por la contrata.

Pues bien, esta caracterización de la revisión de precios supone que la concurrencia de los presupuestos que la justifican legal y contractualmente haga nacer un derecho al cobro de las cantidades que la revisión añade al importe que se ha de pagar, derecho que la Administración debe satisfacer de oficio y que el contratista debe tener derecho a reclamar mientras no haya finalizado el contrato o transcurrido el periodo de prescripción del derecho.

En este sentido cabe recordar que el Tribunal Supremo ha señalado en múltiples ocasiones que el régimen de pago y de devengo de intereses de demora por retraso en el pago de las revisiones de precio es el propio de las certificaciones de obra, de cuya naturaleza forman parte, o, en su caso, de las liquidaciones finales del contrato. Por tanto, el derecho a solicitar de la Administración la revisión de precios del contrato puede ejercitarse, si no se pagan al tiempo de expedirse las certificaciones parciales mensuales o, posteriormente, hasta que tenga lugar la liquidación final. Por lo anterior, si el contratista ejercita este derecho durante la vigencia del contrato, antes del pago de la liquidación, su reclamación debe ser atendida por el órgano de contratación. Este es el criterio que, sensu contrario, se deduce también de nuestro previo Informe 15/1984, de 13 de junio.

A mayor abundamiento cabe señalar que en este punto existe incluso algún pronunciamiento judicial que sienta la doctrina de que la reclamación del importe de la revisión de precios no se encuentra vinculada a la vigencia del contrato, pudiendo ser



realizada en tanto no prescriba el derecho a reclamar (Sentencia del TSJ Madrid de 11 de noviembre de 2015).

A esta conclusión no obsta el hecho de que se haya recepcionado o liquidado parcialmente el contrato respecto de alguna de las prestaciones que constituyen parte de su objeto. Esta conclusión se funda en que el contrato es uno y no ha finalizado. En consecuencia, la liquidación de cada una de las prestaciones sólo puede considerarse como parcial y no produce el efecto que sí tendrá en su momento la liquidación final del contrato.

4. Las anteriores consideraciones demuestran que en un caso como el que se plantea, en el que no hay liquidación final del contrato, siempre es obligación de la entidad contratante liquidar las cantidades pactadas por la revisión de precios debidas y no satisfechas durante la vigencia del contrato, pues siendo posible su pago hasta el momento de la liquidación final no debe perjudicar al contratista una omisión que sólo cabe atribuir a la entidad contratante. En consecuencia, una posible prescripción del derecho a la revisión de precios pactada sólo podría comenzar desde la notificación en forma legal de la liquidación definitiva del contrato al contratista, siempre que lógicamente en la misma no se contenga referencia alguna a la revisión de precios. Sólo a partir de ese momento la incuria del contratista en la reclamación de las cantidades que contractualmente le corresponden puede perjudicarlo a los efectos de perder su derecho.

5. En cuanto al específico plazo aplicable en el supuesto de que se realice la liquidación final incumpliendo la obligación de pago de las cantidades procedentes en concepto de revisión de precios, lo que podrá conllevar las consecuencias que en cada caso proceda para la entidad contratante, por ejemplo, los intereses de demora, hay que recordar que, como ya hemos expuesto, el derecho a la revisión de precios surge del pacto (*pacta sunt servanda*) y no de la ley, debe constar en los pliegos y en el contrato y tiene su fundamento en el principio de libertad de pactos. Teniendo la naturaleza propia de una obligación contractual, pero tratándose de un contrato administrativo, el plazo de prescripción del derecho a que se reconozca o a que se pague el crédito omitido es el que establece el artículo 25 de la Ley General Presupuestaria (LGP), que señala que prescribirán a los cuatro años:

a) El derecho al reconocimiento o liquidación por la Hacienda Pública estatal de toda obligación que no se hubiese solicitado con la presentación de los documentos justificativos.



El plazo se contará desde la fecha en que se concluyó el servicio o la prestación determinante de la obligación o desde el día en que el derecho pudo ejercitarse.

b) El derecho a exigir el pago de las obligaciones ya reconocidas o liquidadas, si no fuese reclamado por los acreedores legítimos o sus derechohabientes. El plazo se contará desde la fecha de notificación, del reconocimiento o liquidación de la respectiva obligación.

Por tanto, el derecho al cobro de las cantidades pendientes en concepto de revisión de renta prescribirá a los cuatro años de la fecha en que se haya notificado la liquidación definitiva del contrato que incluya el reconocimiento del derecho. Este órgano no desconoce la referencia que el artículo 1964 del Código Civil hace a las obligaciones personales y a su plazo de prescripción general. Sin embargo, teniendo en cuenta el carácter de ley especial de la LGP, su referencia específica a otras leyes especiales (entre las que obviamente no se encuentra el Código Civil) y también el hecho de que el pago de las cantidades debidas ha de hacerse con cargo a fondos públicos, parece razonable pensar que el conflicto de normas se resuelva a favor de la ley presupuestaria y que el plazo de prescripción sea el que esta específicamente contempla, por más que sin duda el contrato público instrumente una obligación de carácter contractual, aunque con notables especialidades por razón del interés público subyacente y de la presencia de una Administración Pública en la relación jurídica.

En mérito a las anteriores consideraciones jurídicas la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado alcanza las siguientes

CONCLUSIONES

- La falta de reclamación del contratista por falta de pago de las cantidades que procedan en concepto de revisión de precios al tiempo de expedirse y pagarse las prestaciones propias del contrato no suponen la extinción del derecho al cobro de aquellas.
- Tal derecho subsiste mientras no se haya liquidado definitivamente el contrato. A partir de la liquidación es cuando empieza a correr el plazo de prescripción.



- El plazo de prescripción en el caso de los contratos administrativos es el de cuatro años de la Ley General Presupuestaria y se contará desde la fecha de la notificación de la liquidación final.