

Informe 24/97, de 14 de julio de 1997. "Vigencia o derogación del artículo 4.2 del Decreto-Ley 2/1964, de 4 de febrero, sobre umbrales de la revisión de precios.

1.4. Contratos de obras. Revisión de precios.

ANTECEDENTES.

Por D. José Luis Alonso Alonso, en su calidad de Presidente de la Confederación Nacional de la Construcción, se dirige a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa el siguiente escrito:

"Por parte de algunos órganos de contratación se viene interpretando que, además de los límites establecidos en el artículo 104-1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, para que tenga lugar la revisión de precios, es preciso que el resultado de la aplicación de los índices de precios a las fórmulas polinómicas correspondientes a cada contrato sea superior a un entero veinticinco milésimas (1,025) o inferior a ceros enteros novecientos setenta y cinco milésimas (0,975). Es decir, se interpreta que el artículo 4º del Decreto-Ley 2/1964 mantiene su vigencia con rango reglamentario.

Hay que recordar que, tanto la antigua Ley de Contratos del Estado en su artículo 12, como el Reglamento General de Contratación en su artículo 30, contenían una remisión a la legislación especial en lo que respecta a la posible inclusión de cláusulas de revisión de precios en los contratos. Esta legislación especial se hallaba contenida en el Decreto-Ley 2/1964, de 4 de febrero, y en sus normas de desarrollo reglamentario.

El citado Decreto/Ley 2/1964 establecía en su artículo 4º los siguientes requisitos para la inclusión de cláusulas de revisión de precios en los pliegos de condiciones particulares:

- 1. La revisión no tendría lugar hasta que se hubiese certificado al menos un 20% del presupuesto total del contrato.*
- 2. Para que hubiese lugar a la revisión sería condición indispensable que el coeficiente resultante de la aplicación de los índices de precios oficialmente aprobados a las fórmulas polinómicas correspondientes, fuese superior a 1,025 o inferior a 0,975. A partir de tal situación se procedería a la revisión restando o sumando al coeficiente resultante 0,025, obteniendo así el coeficiente aplicable sobre la parte de obra pendiente de ejecutar.*

La nueva Ley 13/1995 dedica el Título IV de su Libro II a la revisión de precios de los contratos de la Administración. A diferencia de la antigua LCE, que se remitía a una legislación especial, la propia Ley regula en seis artículos los requisitos para la revisión de precios, las fórmulas de revisión, los índices de precios, el procedimiento de revisión y el pago de su importe.

El apartado 1 del artículo 104 establece que "la revisión de precios en los contratos regulados en esta Ley tendrá lugar en los términos establecidos en este Título cuando el contrato se hubiese ejecutado en el 20 por cien de su importe y hayan transcurrido seis meses desde su adjudicación". Y el artículo 107, relativo al procedimiento de revisión, dispone que "cuando se utilicen fórmulas de revisión de precios en los contratos de obras y suministro de fabricación, se procederá a la revisión mediante la aplicación del coeficiente resultante de aquéllas sobre el precio liquidado en la prestación realizada". Es decir, se ha eliminado la antigua restricción, aplicándose ahora el coeficiente resultante de las fórmulas en su integridad.

Por su parte, la disposición derogatoria única de la Ley 13/1995, deroga expresamente en su apartado 1.e) el Decreto Ley 2/1964 y sus disposiciones complementarias, manteniendo, no obstante, su vigencia con carácter reglamentario en cuanto no se opongan a lo establecido en esta Ley.

Por lo tanto, la normativa sobre revisión de precios contenida en la Ley 13/1995, ha venido a sustituir en gran parte el régimen previsto en el Decreto-Ley 2/1964, que mantiene su vigencia con carácter reglamentario únicamente en o que no se ponga a la Ley. Y, a juicio de esta Confederación, está claro que los requisitos señalados en el artículo 4º de éste han sido sustituidos por los establecidos en los artículos 104 y 107 de la nueva Ley, que ya hemos señalado.

En cuanto al requisito relativo a la ejecución de al menos un 20% del contrato, éste no ofrece duda pues existía ya en la regulación anterior y se mantiene. En cuanto al transcurso de los seis meses desde la adjudicación, se trata de un nuevo requisito establecido por la nueva Ley. Y en cuanto al antiguo requisito relativo al coeficiente resultante de la aplicación de los índices a las fórmulas polinómicas, que debía ser superior a 1,025 o inferior a 0,975, a nuestro juicio ha quedado derogado, puesto que se opone a lo dispuesto en el artículo 107 de la nueva Ley más arriba transcrito.

En consecuencia, entiende esta Confederación que los requisitos para la aplicación de la revisión de precios en los contratos de la Administración son los establecidos en el Título IV del Libro I de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, no siendo de aplicación la restricción contenida en el apartado 2 del artículo 4º del Decreto-Ley 2/1964, de 4 de febrero.

Sin embargo, esta interpretación no parece ser admitida por parte de algún órgano de la Administración que entiende, como ya hemos indicado al principio, que el artículo 4º del Decreto-Ley 2/1964 sigue vigente en su integridad con carácter reglamentario.

Por ello interesa a esta Confederación conocer el dictamen de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa sobre el régimen aplicable a la revisión de precios de los contratos de la Administración y en concreto sobre la cuestión de si siguen siendo aplicables los requisitos establecidos en los apartados 2 y 3 del artículo 4º del Decreto-Ley 2/1964, de 4 de febrero".

CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

1. La cuestión que se suscita en el presente expediente consiste en determinar si, conforme a la disposición derogatoria de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, el artículo 4.2 del Decreto-ley 2/1964, de 4 de febrero, en cuanto establece que "para que haya lugar a revisión será condición indispensable que el coeficiente resultante de la aplicación de los índices de precios oficialmente aprobados a las fórmulas polinómicas o conjunto de fórmulas polinómicas correspondientes a cada contrato sea superior a un entero veinticinco milésimas (1,025) o inferior a cero enteros novecientos setenta y cinco milésimas" añadiendo que "a partir de tal situación se procederá a la revisión, restando o sumando al coeficiente resultante, según sea superior o inferior a la unidad, cero enteros veinticinco milésimas (0,025) obteniéndose así el coeficiente aplicable sobre la parte de obra pendiente de ejecutar", debe considerarse subsistente, como norma reglamentaria que no se opone a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas o, por el contrario, por no darse esta última circunstancia debe considerarse derogado por la citada Ley, cuestión que habrá de ser resuelta sobre la base del examen de la naturaleza y significado de la prescripción contenida en el artículo 4.2 del Decreto-ley 2/1964, de 4 de febrero y de la finalidad y regulación concreta de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en materia de revisión de precios, debiendo tenerse en consideración, además, los antecedentes históricos y legislativos de ésta última, al ser éste último un elemento interpretativo de las normas consagrado expresamente en el artículo 3.1 del Código Civil.

2. El artículo 4.2 del Decreto-ley 2/1964, de 4 de febrero, viene a establecer un umbral o límite para la práctica de la revisión de precios consistente en un 2,5 por 100 (0,025) de tal modo que cuando la oscilación de precios determina una variación del 2,5 por 100 se ha cumplido el umbral de revisión o, dicho en otros términos, el contratista asume el riesgo hasta el 2,5 por 100 del aumento de los precios y la Administración del 2,5 por 100 del descenso, como ha señalado la doctrina más autorizada que se ha ocupado del tema.

Siendo esto así debe concluirse que la prescripción del artículo 4.2 del Decreto-ley 2/1964, de 4 de febrero, constituye un umbral o límite cuantitativo a partir del cual puede operar la revisión de precios equiparable, en cuanto a su naturaleza jurídica, al que el propio Decreto-ley establece en su artículo 4.1 disponiendo que "no habrá lugar a revisión, cualquiera que sea la oscilación de los costos, hasta que se haya certificado, al menos, un 20 por 100 del presupuesto total del contrato, volumen de obra que no será susceptible de revisión".

Con ello se quiere resaltar que el tan citado artículo 4.2. del Decreto-ley 2/1964, de 4 de febrero, no viene a regular un aspecto procedimental o complementario de la revisión de precios, sino un elemento esencial, cualquiera que sea el significado económico del mismo, de la propia revisión de precios, por lo que ya, por este carácter, debe anticiparse que es difícil admitir que el tan citado artículo y apartado puede encajar en el apartado 1 e) de la disposición derogatoria de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en cuanto establece la subsistencia, como normas reglamentarias, de los preceptos del Decreto-ley 2/1964, de 2 de febrero.

3. La finalidad de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y la regulación concreta de la revisión de precios son las que avalan definitivamente la conclusión anticipada.

Sabido es que la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, como resalta su Exposición de Motivos, en su apartado 1.3, coloca entre sus objetivos o finalidades el de incorporar a su texto una serie de disposiciones dispersas, entre las que se cita expresamente el Decreto-ley 2/1964, de 4 de febrero, sobre revisión de precios, que "dada su importancia exigen que se integren en la nueva (Ley) que se promulga para conseguir la continuidad en el propósito de aquella (la antigua Ley) y que informa la redacción de ésta". De acuerdo con esta idea los artículos 104 a 109 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que integran el Título IV, de su Libro I abordan la regulación de la revisión de precios, incorporando, con ciertas innovaciones, los preceptos del Decreto-ley 2/1964, de 4 de febrero, y como consecuencia de ello la disposición derogatoria única de la Ley, en su apartado 1 e) deroga expresamente el citado Decreto-ley con la aclaración de que sus preceptos mantendrán su vigencia con carácter reglamentario en cuanto no se opongan a lo establecido en la propia Ley.

Así el artículo 104 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas que debe considerarse fundamental a los efectos del presente informe, aparte de señalar los contratos en los que procede o no procede la revisión de precios y de exigir que en el pliego se excluya la revisión cuando proceda y detalle la fórmula de revisión aplicable, viene a recoger, en su apartado 1, los umbrales de la revisión de precios al establecer que la misma tendrá lugar "cuando el contrato se hubiese ejecutado en el 20 por 100 de su importe y hayan transcurrido seis meses desde su adjudicación".

Si la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas hubiera querido mantener además los umbrales del artículo 4.2 del Decreto-ley 2/1964, de 4 de febrero, hubiera sido necesario que los hubiese incorporado expresamente a su texto, como lo ha hecho con el del importe del 20 por 100 que antes figuraba en el artículo 4.1. del mismo Decreto-Ley y, al no hacerlo, demuestra claramente la intención del legislador de suprimir los umbrales no incorporados a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, sin que, por lo indicado anteriormente y por el criterio de su artículo 104, pueda considerarse que los umbrales de la revisión de precios pueden ser establecidos y regulados en normas reglamentarias, lo que

sucedería si, al amparo de la disposición derogatoria de la Ley se admitiese la vigencia del apartado 2 del artículo 4 del Decreto-Ley 2/1964, de 4 de febrero.

4. Lo hasta aquí expuesto aparece confirmado por la tramitación parlamentaria de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, dado que el proyecto de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, presentado por el Gobierno el mes de marzo de 1994, incluía el artículo 105 en el que se reproducía casi literalmente el artículo 4.2 del Decreto ley 2/1964, de 4 de febrero, texto que fue suprimido en el Congreso de los Diputados como consecuencia de una enmienda del Grupo Parlamentario Catalán CIU y que, por tanto, ya no figura en el texto definitivo de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.

Con ello queda evidenciada la voluntad del legislador de suprimir los umbrales de revisión de precios que figuraban en el artículo 4.2 del Decreto-ley 2/1964, de 4 de febrero, y que asimismo figuraban en el proyecto de Ley remitido por el Gobierno a las Cortes en el año 1994, en contraposición con los umbrales del 20 por 100 y de seis meses que actualmente figuran incorporados al artículo 104.1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

CONCLUSIÓN.

Por lo expuesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que el artículo 4.2 del Decreto-ley 2/1964, de 4 de febrero, al no incorporarse su contenido al texto de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, debe considerarse derogado por esta última, sin que pueda admitirse sus subsistencia como norma reglamentaria, al amparo del apartado 1 e) de su disposición derogatoria, dado que regulaba elementos esenciales de la revisión de precios, como son los umbrales de la revisión, que en todo caso, han de serlo por norma con rango de Ley y no por norma reglamentaria.