

**CONSELLERIA D'ECONOMIA,
HISENDA I OCUPACIÓ
DIRECCIÓ GENERAL DE PATRIMONI
JUNTA SUPERIOR DE CONTRATACIÓ
ADMINISTRATIVA**

Avellanar, 14. 4.º K
46003 VALENCIA
Tel. 96 391 38 68 / 96 386 62 00
Fax 96 392 09 27

**INFORME 1/2002 DE 25 DE MARZO, SOBRE REVISIÓ DE PRECIOS DE UN
CONTRATO DE GESTIÓ DE SERVICIOS PÚBLICOS.**

ANTECEDENTES.

El Alcalde del Ayuntamiento de Villena dirige escrito a la Junta Superior de Contratación Administrativa, en fecha 23 de octubre de 2001, con el siguiente tenor literal:

" Este Ayuntamiento viene prestando mediante contrato de servicios, el servicio de municipal de recogida de residuos sólidos urbanos y limpieza viaria.

La cláusula primera del contrato fija el precio del mismo en la fecha en que éste se formaliza, 1 de octubre de 1997, y determina que el servicio se realizará con arreglo a las características, definición y extensión que se contienen en el pliego de condiciones económico-administrativas objeto del servicio en cuestión.

Por tanto, para la cuestión que es objeto de la presente consulta, la ley del contrato sería el pliego de referencia.

La duda se plantea en el sistema de revisión de los precios. El pliego establece, en su artículo 48 que la retribución del concesionario se revisará anualmente, una vez haya transcurrido el primer año desde el inicio de la actividad, según las variaciones la alza o a la baja que experimente el I.P.C., de conformidad con el certificado que expida, para el período correspondiente, el Instituto Nacional de Estadística.

De esta forma, una vez transcurrido el primer año, el ayuntamiento ha venido revisando el precio de conformidad con el I.P.C. de referencia, de manera que, conocido el índice en cuestión y aprobada la revisión por el órgano competente, la facturación mensual que presenta el contratista se ve revisada por la aplicación de dicho índice a partir de ese momento.

Sin embargo, el contratista entiende que, el I.P.C. que se aplica no es el real, ya que la revisión del precio para el ejercicio siguiente toma como referencia el período anterior, único índice conocido por otra parte, de forma que entiende que procede una revisión nuevamente del mismo una vez conocido el I.P.C. del período.

Aunque este Ayuntamiento entiende que la forma en la que estamos procediendo es correcta, solicita de ese Organismo posible aclaración al respecto.'

A dicho escrito, se acompaña el Pliego de Condiciones Económico-Administrativas y contrato suscrito por ambas partes.

A la vista de la solicitud de referencia y en aras a la emisión del correspondiente Informe por la Secretaría de la Junta Superior de Contratación Administrativa, se solicita, en fecha 20 de noviembre, del Ayuntamiento de Villena, la siguiente documentación:

**CONSELLERIA D'ECONOMIA,
HISENDA I OCUPACIÓ
DIRECCIÓ GENERAL DE PATRIMONI
JUNTA SUPERIOR DE CONTRATACIÓ
ADMINISTRATIVA**

Avellanas, 14. 4.º K
46003 VALENCIA
Tel. 96 391 38 68 / 96 386 62 00
Fax 96 392 09 27

Copia Certificado del I.N.E. que se aplica a los efectos de la revisión de precios. Para no abundar, bastaría con que remitieran el del último año aplicado.

Última resolución de revisión de precios con la correspondiente conformidad del contratista.

Habida cuenta de que esta Secretaría no recibe documentación complementaria, se solicita nuevamente, en fecha 29 de noviembre, la misma.

No constando en esta Secretaría la recepción de los extremos solicitados al Ayuntamiento de Villena, el Informe se emite a la vista del Pliego de Condiciones Económico-Administrativas que rige la contratación de referencia y el contrato suscrito entre el Ayuntamiento y el contratista.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

Con carácter previo a la cuestión de fondo planteada en el escrito de consulta, hay que hacer constar que la legislación aplicable a la contratación de referencia es la contemplada en la Ley 13/95, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, por haberse iniciado la contratación en la fecha de vigor de la citada norma, más concretamente los arts. 104 y 105 de la citada norma.

En segundo término, el contrato calificado de "servicios" en el escrito de consulta, lo es de gestión de servicio público mediante la figura de la concesión.

1.- La revisión de los contratos administrativos. Carácter general y su incidencia en el contrato de gestión de servicios públicos. La inclusión en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares.

La revisión de precios de los contratos administrativos viene formulada en primer término en el Art. 14.2 del TR 2/2000, de 16 de junio, al igual que lo hiciere la Ley 13/95 vigente y de aplicación al contrato objeto del presente Informe. Así el precepto establece con carácter general que la revisión de precios de los contratos se ajustará a lo establecido en esta Ley".

Esta remisión genérica a los preceptos de la Ley la encontramos formulada en el Art. 104 a 109 de la Ley 13/95, hoy Art. 103 a 108 en el Texto Refundido.

Haciendo abstracción del Art. 104 y 105 se puede decir que la revisión de precios de un contrato administrativo opera una vez se han cumplido determinadas condiciones que establece la LCAP. Una de las condiciones que se ha mantenido inalterable, al menos desde la entrada en vigor de la Ley 13/95, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, es la que establece que el precio de un contrato administrativo no puede ser objeto de revisión hasta que no se haya ejecutado el 20% de su importe. Así lo establece el apartado 1 del artículo 104 de la actualmente derogada Ley 13/95, de 18 de mayo, y continúa en los mismos términos, estableciéndose

**CONSELLERIA D'ECONOMIA,
HISENDA I OCUPACIÓ
DIRECCIÓ GENERAL DE PATRIMONI
JUNTA SUPERIOR DE CONTRATACIÓ
ADMINISTRATIVA**

Avellanar, 14. 4.º K
46003 VALENCIA
Tel. 96 391 38 68 / 96 386 62 00
Fax 96 392 09 27

también en el apartado 1 del artículo 103 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el cual se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

La segunda condición que también ha de cumplirse para poder hacer la revisión de precios de un contrato administrativo es que haya transcurrido un término de seis meses desde la adjudicación del contrato para poder hacer la revisión del precio.

A este respecto por Ley 53/99, de 28 de diciembre, se modificó este término, ampliándolo a un año, término que, lógicamente, ahora se mantiene en el Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000."

Por tanto, en un primer momento cabría afirmar que ni el 20% inicial del precio de un contrato ni el tiempo de ejecución del contrato comprendido en los seis meses desde su adjudicación son objeto de revisión. Esta afirmación requería una interpretación sistemática de la Ley 13/95, de 18 de mayo, pero la Ley 53/99 introdujo un nuevo párrafo al apartado 1 del artículo 104 de la Ley 13/95, de forma que ahora, en el propio texto de la Ley de Contratos de las Administraciones públicas, se establece que 'ni el porcentaje del 20 por 100, ni el primer año de ejecución, contado desde esta adjudicación, pueden ser objeto de revisión'. El apartado 1 del artículo 103 del Texto Refundido aprobado por Real Decreto 2/2000 incorpora este párrafo.

La aplicación de la revisión de precios obliga a considerar el tiempo que ha transcurrido desde el momento de la adjudicación del contrato. Si la empresa adjudicataria de un contrato administrativo solicita la revisión del precio, supondrá que el órgano de contratación verifique si ha transcurrido el término que establece el apartado 1 del artículo 104 la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Asimismo, se habrá de comprobar que se ha ejecutado el 20% del precio del contrato.

Ahora bien, los contratos de gestión de servicios públicos requieren de una especialidad, puesto que se trata de contratos de larga proyección en el tiempo. Así en el caso que nos ocupa el Apartado 4 del Pliego de Condiciones Económico Administrativas fija su duración inicial en 10 años prorrogables por periodos trienales. En este sentido y desde el punto de vista de esta Junta adolece el Pliego de la fijación de la duración máxima del contrato, sin hacer siquiera referencia al plazo máximo fijado por la Ley, lo cual es de todo punto necesario.

Se ha venido señalando por la Junta Consultiva del Ministerio de Hacienda (Informe 27/93 de 22 de diciembre; Informe 48/00 de 21 de diciembre) que en el contrato de gestión de servicios públicos el umbral de la cuantía fijado por la LCAP viene íntimamente unido al del plazo y subsumido en el mismo de tal manera que –"si se aceptara la existencia de dos umbrales, el plazo actuaría en una doble vertiente; como umbral estricto del plazo y como umbral de la cuantía, determinado a su vez por el plazo sobre todo si se tiene en cuenta que en el contrato de gestión de servicios públicos juega como principio fundamental el mantenimiento del equilibrio económico financiero del contrato que no podría ser mantenido si se excluye de 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 "

**CONSELLERIA D'ECONOMIA,
HISENDA I OCUPACIÓ
DIRECCIÓ GENERAL DE PATRIMONI
JUNTA SUPERIOR DE CONTRATACIÓ
ADMINISTRATIVA**

Avellanar, 14. 4.ª K
46003 VALENCIA
Tel. 96 391 38 68 / 96 386 62 00
Fax 96 392 09 27

Ello viene avalado entre otros por el propio Art. 163 de la LCAP, actual 162, que establece que “el contratista tiene derecho a las prestaciones económicas previstas y a la revisión de las mismas, en los términos que el propio contrato establezca.”

En el contrato de gestión de servicios públicos en materia de revisión de precios se concede al órgano de contratación la más amplia libertad, pues la ley se limita a decir que el contratista tendrá derecho a la misma, abundando que ésta será “en los términos que el propio contrato establezca.” En este caso la libertad del órgano de contratación únicamente se verá constreñida por las propias prescripciones del contrato pudiendo éste establecerlas dentro de las limitaciones impuestas por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

2.- Formulas tipo aplicables a la revisión

En cuanto a las formulas tipo aplicables a la revisión de precios el apartado 3 del artículo 105 de la Ley 13/95, de 18 de mayo, vigente al tiempo de la presente contratación, establece que debe ser en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares donde se concreten las fórmulas tipo de aplicación en la revisión de precios.

En idéntico sentido, el apartado 3 del artículo 103 del Texto Refundido de la LCAP: ‘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 revisión, que igualmente deberá hacerse constar en este Pliego.

Ahora bien, hay que hacer notar una precisión importante tanto en la LCAP de 1995 como en la regulación actual y es que la revisión de precios deberá llevarse a cabo mediante índices o formulas de carácter oficial, salvo aquellas excepciones previstas para los contratos de obra y suministros de fabricación.

Con ello, la Ley ha querido amparar la seguridad jurídica en la revisión de precios, que quedaría menoscabada en caso de aplicarse fórmulas que, en el momento que media entre el inicio de la contratación y la revisión, pudieran haberse visto alteradas por decisiones de coyuntura económica. Un ejemplo claro sería el establecer como criterio de revisión” las determinaciones que adopte el Gobierno en la Ley de presupuestos generales para contener la inflación”.

El recurso más genérico para establecer la de revisión de precios viene siendo el referente al IPC por lo que a los contratos de servicios, consultoría y asistencia y suministro se refiere. No haremos mención de las especificidades del contrato de obras, y otros a los que alude la normativa, donde se dan otras formulas de revisión. Asimismo, en los contratos de gestión de servicios públicos, se tiende además a establecer otros criterios en aras al mantenimiento del equilibrio económico financiero del contratista referidos básicamente a la revisión de tarifas, en su caso.

**CONSELLERIA D'ECONOMIA,
HISENDA I OCUPACIÓ
DIRECCIÓ GENERAL DE PATRIMONI
JUNTA SUPERIOR DE CONTRATACIÓ
ADMINISTRATIVA**

Avellanar, 14. 4.ª K
46003 VALENCIA
Tel. 96 391 38 68 / 96 386 62 00
Fax 96 392 09 27

El IPC es un número índice que refleja la evolución media (ponderada), de los precios de un conjunto de bienes y servicios representativos, que son consumidos habitualmente. El incremento del índice IPC a lo largo de un mes o un año indica el grado de inflación de la economía analizada. Otros son el IPI y el deflactor del PIB.

Tiene más interés conocer la tasa de inflación y se calcula comparando los índices calculados en distintos momentos temporales. Ejemplo del IPC de 1995:

Tasa de inflación de los precios al consumo en 1995 = $\text{IPC}_{1995} - \text{IPC}_{1994} / \text{IPC}_{1994} \times 100$

Normalmente, suele mostrar valores positivos, pero en algún período, puede mostrarlos negativos (deflación). Se persigue su control porque cuando la tasa de inflación es elevada o creciente se pueden producir fenómenos de desintegración económica y social muy desfavorables. Además, merece destacarse que la progresiva integración de la economía europea condujo a que el día 7 de marzo de 1997, el Instituto Monetario Europeo (IME) publicó por primera vez su Índice de Precios al Consumo calculado de un modo homogéneo para todos los países europeos. Ese índice se llama IPCE. Está calculado con unos criterios homogéneos para todos y cada uno de los países de la UE. A los índices de cada país se les llama IPC (IPC Armonizado).

De acuerdo con el criterio acordado en Maastricht se calcula como la media de las inflaciones de los doce meses del año en los distintos Estados de la Unión.

3.- Revisión de precios por el Ayuntamiento de Villena

El artículo 18 del Pliego de Condiciones Económico-Administrativas que rige la presente contratación establece que "La retribución del concesionario se revisará anualmente, una vez haya transcurrido el primer año desde el inicio efectivo de la actividad, según las variaciones al alza o a la baja que experimente el I.P.C., de conformidad con el certificado que expida, para el período correspondiente, el Instituto Nacional de Estadística".

En aplicación de cuanto antecede y de conformidad con lo establecido en la Cláusula Cuarta del contrato suscrito por el Ayuntamiento de Villena y el contratista, la prestación efectiva del servicio comenzó el 1 de octubre de 1997.

El contrato fija su duración en 10 años, -como ya se ha dicho anteriormente- prorrogables por períodos trienales. Llegados a ese punto y centrando ya el objeto de consulta, se deben hacer dos precisiones:

1ª) De conformidad con lo establecido en el Pliego de Condiciones Económico-Administrativas, la revisión de precios será anual, aplicando el IPC que corresponda al período de que se trate. En este punto debe hacerse notar la imprecisión de la redacción del Pliego al determinar "período correspondiente" debiendo haber fijado exactamente cuál es ese período.

**CONSELLERIA D'ECONOMIA,
HISENDA I OCUPACIÓ
DIRECCIÓ GENERAL DE PATRIMONI
JUNTA SUPERIOR DE CONTRATACIÓ
ADMINISTRATIVA**

Avellanas, 14. 4.º K
46003 VALENCIA
Tel. 96 391 38 68 / 96 386 62 00
Fax 96 392 09 27

En este sentido, esta Junta entiende que el IPC que debe aplicar el Ayuntamiento de Villena debe ser el correspondiente a los últimos 12 meses transcurridos y comprendidos entre el 1 de octubre y el 30 de septiembre. Por lo que el Ayuntamiento de Villena, o en su caso el contratista, deberán aportar certificado del INE del IPC correspondiente a estos últimos 12 meses.

2ª) Sin entrar en la bondad o no de la pretensión del contratista, ésta propone una doble revisión de precios, lo que a la vista del contenido de la cláusula de revisión suscrita y aceptada y que es 'ley entre las partes' no se halla previsto.

Dicho de otro modo, el contratista insta a la Administración a que el IPC que se le aplique sea el de los últimos 12 meses y, una vez conocido el siguiente período, se produzca 'la revisión de la revisión', por la diferencia que se pudiera experimentar en el IPC de los 12 meses siguientes.

En este punto, hay que hacer notar que no ha tenido en cuenta el contratista en su pretensión que esa diferencia podría darse a la baja y presupone ya de antemano que ésta siempre actuará al alza.

De todo cuanto antecede, esta Junta desconoce, por la omisión de documentación solicitada, cómo el Ayuntamiento está llevando a cabo la revisión de precios. Hubiera sido deseable disponer de los datos solicitados a fin de saber qué entiende esa entidad por "índice en cuestión" que conoce, el IPC que está aplicando y el procedimiento seguido para la revisión.

La solicitud de informes a la Junta Superior de Contratación Administrativa implica por parte de quien la insta la predisposición a facilitar a este órgano consultivo la documentación necesaria, pues de lo contrario, el informe que se emita no puede hacer referencia a la cuestión en particular sino a aspectos generales.

Por tanto esta Junta no puede informar sobre la adecuación o no a Derecho del procedimiento de revisión seguido por ese Ayuntamiento, limitándose a señalar cómo debería haber actuado.

CONCLUSIONES

- 1.- El Pliego de Cláusulas Económico-Administrativas Particulares actúa como bloque normativo, siendo decisivo en materia de contratación lo pactado libremente por las partes.
- 2.- De conformidad con lo establecido en el Pliego de Condiciones Económico-Administrativas que rige la presente contratación, la revisión de precios será anual. En este sentido, esta Junta entiende que el IPC que debe aplicar el Ayuntamiento de Villena debe ser el correspondiente al período interanual, comprendido entre el 1 de octubre al 30 de septiembre de los doce últimos meses.

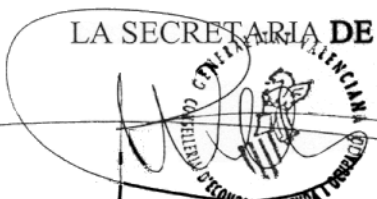
**CONSELLERIA D'ECONOMIA,
HISENDA I OCUPACIÓ
DIRECCIÓ GENERAL DE PATRIMONI
JUNTA SUPERIOR DE CONTRATACIÓ
ADMINISTRATIVA**

Avellanas, 14. 4.º K
46003 VALENCIA
Tel. 96 391 38 68 / 96 386 62 00
Fax 96 392 09 27

3.- No procedería acceder a una nueva revisión de precios mediante el incremento o decremento del IPC de los doce siguiente meses, respecto del aplicado en el momento procedimental oportuno, pues no se pactó tal extremo por las partes.

4.- Estas consideraciones no prejuzgan la adecuación a Derecho del procedimiento de revisión de precios llevado a cabo por la entidad consultante al no disponer de la documentación solicitada por esta Junta .

El presente Informe se emite al amparo de lo dispuesto en el artículo 15 del Decreto 79/2000, de 30 de mayo, del Gobierno Valenciano, por el que se crea la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana, y no tendrá carácter vinculante. Por tanto, el órgano consultante podrá adoptar su decisión ajustándose o apartándose del criterio de la Junta, con la obligación de motivar su decisión en este último caso.

LA SECRETARIA DE LA JUNTA
Margarita Vento Torres**Vº Bº****EL PRESIDENTE DE LA JUNTA****Vicente Rambla Momplet**

**APROBADO POR EL PLENO DE LA JUNTA
SUPERIOR DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA,
en fecha 25 de marzo de 2002**