

**Informe 31/02, de 23 de octubre de 2002. "Revisión de precios en contratos de mantenimiento".**

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

**ANTECEDENTES.**

Por el Presidente de la "Asociación Española de Empresas de Mantenimiento Integral de Edificios, Infraestructuras e Industrias (AMI)" se dirige a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa consulta relativa a los sistemas de revisión de precios en los contratos administrativos, redactada en los siguientes términos:

*"En la generalidad de los contratos se establece como fórmula de revisión de precios el IPC General publicado por el INE.*

*Este índice no responde a la realidad del sector, dado que el coste laboral es el más importante a la hora de determinar el importe de un contrato. En este sentido, señalar que los Convenios Colectivos aplicables al sector, establecen subidas anuales muy superiores al incremento del IPC General. En este sentido, sería un índice más aproximado el IPC correspondiente al Sector Servicios.*

*Aunque la Ley de Contratos se refiere a índices de revisión de precios que se publiquen, la generalidad de Órganos Contratantes aplican el IPC General alegando ser el único aplicable.*

*Es objeto de nuestra consulta:*

*¿pueden ser aplicadas en los contratos públicos fórmulas de revisión de precios que respondan más fielmente a la realidad del sector del mantenimiento integral de edificios, infraestructuras e industrias, tales como las contenidas en el Decreto 3650/1970, de 19 de diciembre?."*

**CONSIDERACIONES JURÍDICAS.**

1. La cuestión que se plantea en el presente expediente consiste en determinar si en los contratos de servicios para el mantenimiento de edificios o, mas en general, en los contratos administrativos pueden ser aplicados fórmulas distintas al IPC tales como las contenidas en el Decreto 3650/1970, de 19 de diciembre.

2. Con carácter general esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa se ha pronunciado en cuanto a la revisión de precios, diferenciando, al igual que la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, el Real Decreto 390/1996, de 1 de

marzo, y el Reglamento de 12 de octubre de 2001, entre contratos de obra y suministro fabricación, por un lado, y restantes contratos administrativos, por otro.

Así lo ponía de relieve el informe de 22 de julio de 1996 (expediente 45/96) referido, por razón de su fecha, a la redacción primitiva de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y al Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo, afirmando lo siguiente:

*"Para resolver la primera cuestión suscitada -la del alcance y significado de la expresión "fórmulas de carácter oficial" utilizada por el artículo 105.1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y el artículo 25.2 del Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo, de desarrollo parcial de la misma para su aplicación a contratos que no sean de obra o de suministro-fabricación-, se hace preciso acudir a la regulación de la revisión de precios en la anterior legislación de contratos del Estado, para determinar la finalidad de las innovaciones introducidas por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y comprender su significado.*

*Sabido es que en la anterior legislación de contratos del Estado la revisión de precios quedaba limitada a los contratos de obras y por la aplicación de las normas de éstos últimos prevista en el artículo 84 de la Ley de Contratos del Estado, el pliego de bases de los contratos de suministro-fabricación podía también establecer la revisión de precios para ellos. El Decreto-Ley 2/1964, de 4 de febrero, era el que regulaba el mecanismo de la revisión de precios acudiendo al sistema de fórmulas tipo para las diferentes clases de obra y de índices oficiales de precios, referidos a cada mes, aprobados por la Comisión Delegada del Gobierno de Asuntos Económicos a propuesta de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.*

*La Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, respecto de los contratos de obras y suministro fabricación, no ha alterado el sistema de la legislación anterior como claramente queda expresado en su artículo 105.1 que después de declarar que la revisión de precios se llevará a cabo mediante los índices o fórmulas de carácter oficial que determine el órgano de contratación añade que "no obstante, en los contratos de obras y en los de suministro de fabricación, el Consejo de Ministros, previo informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, aprobará fórmulas tipo según el contenido de las diferentes prestaciones comprendidas en el contrato", aclarando la disposición transitoria segunda que, hasta tanto que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, se aprueben fórmulas tipo para la revisión de precios, seguirán aplicándose las aprobadas durante la vigencia de la anterior legislación. Por su parte, el artículo 106 se refiere a los índices que deben aplicarse a las fórmulas estableciendo que serán aprobados por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos y publicados en el Boletín Oficial del Estado.*

*Una de las innovaciones más significativas de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en relación con la legislación anterior, aparte de variar el significado de la revisión de precios, convirtiéndola en regla general, ha sido la extensión de la misma a los contratos de suministro y a los de consultoría y asistencia y de servicios, según resulta del artículo 104 que la excluye sólo para los contratos de trabajos específicos y concretos no habituales y, en consecuencia, el artículo 105.1, como hemos indicado, incorpora la norma, aplicable a los contratos que no sean de obras y de suministro-fabricación, que tienen una regla específica, que la revisión de precios se llevará a cabo mediante los índices o fórmulas de carácter oficial que determine el órgano de contratación, confirmando la prescripción del artículo 104.3 de que el pliego de cláusulas administrativas particulares deberá detallar la fórmula o sistema de revisión aplicable. Para aclarar las dudas que la redacción de los artículos 105, apartados 2 y 3 y 106 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas podían suscitar al referirse a fórmulas e índices de revisión sin ligarlos con carácter exclusivo a los contratos de obras y suministro-fabricación, el artículo 25 del Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo, de desarrollo parcial de la Ley, trata de aclarar, en sus dos apartados, el régimen de revisión, por un lado, para los contratos de obras y suministro fabricación precisando que se llevará a cabo aplicando a las fórmulas tipo aprobadas por el Consejo de Ministros los índices mensuales de precios aprobados por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos y, por otro lado, para los restantes contratos, es decir, los de suministro, consultoría y asistencia y de servicios, estableciendo que la revisión de precios 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.*

*Resulta así claro, a juicio de esta Junta, que la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y el Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo, han venido a establecer, para los contratos que no sean de obra o de suministro fabricación, a los que se aplicará idéntico sistema que en la legislación anterior (fórmulas tipo aprobadas por el Consejo de Ministros e índices aprobados por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos) otro sistema distinto cuyas exigencias son que se base en fórmulas o índices de carácter oficial que determine el órgano de contratación en el pliego de cláusulas administrativas particulares, con lo que se demuestra la intención del legislador de establecer un sistema más flexible que el establecido para los contratos de obras y suministro fabricación, cuya única exigencia -que se trate de fórmulas o índices de carácter oficial- deja en libertad al órgano de contratación para elegir, -entre las existentes y las que puedan existir en el futuro- la que considere más adecuada a la naturaleza y objeto del contrato, entre ellos y como más significativo el índice de precios al consumo, excluyendo únicamente aquellos índices o fórmulas que por su carácter meramente subjetivo o por su nula difusión no merezcan el calificativo de oficiales.*

*Lo razonado hasta aquí permite dar respuesta a las preguntas concretas en este apartado del escrito de consulta se formulan en el sentido de que el órgano de contratación queda en libertad para determinar el índice o fórmulas de carácter oficial, sin que se exija la aprobación concreta de ningún otro órgano, que las fórmulas de carácter oficial no tienen que tener una estructura determinada ni figurar en ellas un sumando fijo no superior a cero enteros quince centésimas (0,15) a que se refiere el artículo 3 del Decreto-Ley 2/1964 y que los índices a emplear no requieren la aprobación de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos."*

Más recientemente el informe de 13 de junio de 2002 (expediente 15/02) vuelve a insistir en la diferenciación entre contratos de obra y suministro fabricación a efectos de revisión de precios y restantes contratos declarando respecto a estos últimos lo siguiente:

*"Aunque la regulación de la revisión de precios en otros tipos de contratos es más escasa, también, se consignan prevenciones específicas y así el artículo 104.1 de la Ley señala que la revisión de precios se llevará a cabo mediante los índices o fórmulas de carácter oficial que determine el órgano de contratación, completándose este precepto legal con la precisión reglamentaria del artículo 104.2 del Reglamento en el sentido de que los índices o fórmulas de carácter oficial que determine el órgano de contratación deben figurar 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"."*

3. Resumiendo la doctrina de esta Junta Consultiva que ahora se reitera aplicándola a los contratos a que se refiere la consulta es preciso afirmar que el órgano de contratación habrá de fijar en el pliego el índice o fórmula de revisión oficial, no referido necesariamente al IPC, aunque pueda ser como de los significativos, dado que el artículo 104.1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas solo excluye aquellos índices o fórmulas que por su carácter meramente subjetivo o por su nula difusión no merezcan el calificativo de oficiales.

Resta por examinar, puesto que se plantea expresamente en el escrito de consulta si, para estos contratos, el órgano de contratación puede utilizar en el pliego, como fórmula de revisión alguna de las enumeradas en el Decreto 3650/1970, de 19 de diciembre. Aunque en el terreno de principios no existe obstáculo jurídico para la utilización de alguna de estas fórmulas existen razones prácticas que obligan y rechazar esta solución, razones derivadas de la imposibilidad de coincidencia del objeto de los contratos que se examinan con las actividades de obras a que se refieren las fórmulas aprobadas por el Decreto 3650/1970, de 19 de diciembre, aparte de que, dichas fórmulas se refieren a índices de materiales, habiendo sido fijado el índice de mano de obra, con carácter general en el 85% del IPC por la Ley 46/1980, de 13 de octubre, en su artículo 2.2, vigente al no haber sido derogado..

## **CONCLUSIÓN.**

Por lo expuesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que, cuando proceda en la revisión de precios en los contratos de mantenimiento integral, el órgano de contratación ha de fijar en el pliego el índice o fórmula oficial, no necesariamente el IPC, sin que por falta de coincidencia de objeto puedan ser utilizadas las fórmulas aprobadas por Decreto 3650/1970, de 19 de diciembre.