

INFORME 4/2003, DE 12 JUNIO, SOBRE REVISIÓN DE PRECIOS EN LOS CONTRATOS DE LIMPIEZA.

ANTECEDENTES

La Secretaria General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, mediante escrito de 5 de mayo de 2003, solicita informe a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa con el siguiente tenor literal:

La Consejería de Medio Ambiente inició la tramitación de un expediente de contratación para la adjudicación del Servicio de LIMPIEZA DE DIVERSAS DEPENDENCIAS DE LA CONSEJERÍA DURANTE SEIS MESES DEL AÑO 2003 Y TODO EL AÑO 2004, cuyas características fundamentales eran las siguientes:

1.- Objeto del contrato. El contrato recogía la limpieza de diversas instalaciones en las que se sitúan dependencias de la Consejería de Medio Ambiente. Estas dependencias, en algunos casos resultan interesantes para las empresas por sí mismas, como es el caso de la sede de la propia Consejería en la calle Princesa, pero no ocurre lo mismo con oficinas comarcales situadas en zonas apartadas de la sierra de Madrid donde el acceso es difícil, el control de las actuaciones supone un coste extra y en las que encontrar personal disponible no es sencillo. Ante la posibilidad no deseada de que no se encontrase una empresa que se hiciese cargo de estas instalaciones se incluyeron todas ellas en la misma licitación, exigiendo que el contrato se estimase perfectamente en todas su condiciones para así facilitar la concurrencia.

2.- Plazo de ejecución. Se estableció un plazo de ejecución de 6 meses durante el año 2003 y todo el año 2004 debido a que el contrato actual finalizaba en el mes de junio del año 2003 y no se consideró conveniente realizar un procedimiento de licitación únicamente para seis meses, puesto que podría resultar poco interesante para las empresas y de esta forma no obtener una concurrencia apropiada, toda vez que la subrogación obligatoria del personal ya supone una carga, que quizá en plazos tan cortos restaría interés por obtener la adjudicación, teniendo en cuenta además, tal y como se ha explicado anteriormente, que aparte de la sede central, se incluían otras muchas sedes pequeñas situadas en zonas apartadas de la Sierra de Madrid.

3.- Fijación del precio adecuado a mercado. Partiendo de las premisas

anteriores, resultaba especialmente importante en este contrato la fijación de un precio adecuado al mercado, toda vez que además de una premisa legal contenida en el artículo 14 del TRLCAP, era imprescindible en este caso puesto que no todas las instalaciones podían resultar atractivas para los intereses de los posibles licitadores.

El interés público de mantener un servicio de limpieza apropiado era evidente, tanto en el caso de las oficinas centrales, como en las oficinas en las que el personal pasa gran parte de su tiempo en zonas de campo y en las que se realizan guardias, lo cual supone un uso mucho mayor de las instalaciones que produce su desgaste. Obtener el mejor adjudicatario resultaba imprescindible, y para ello un buen planteamiento del contrato era obligatorio. Si el precio no era adecuado al mercado, las empresas no se presentarían.

Así, para la fijación del precio de licitación del contrato se tuvieron en cuenta los datos que permitían conocer lo más aproximadamente posible el precio de mercado apropiado. En este caso, se consultó a la Asociación de Empresarios de Limpieza de Madrid, tal y como se había hecho en ocasiones anteriores, quien nos remitió información relativa, tanto a las categorías que debían hacerse cargo de las labores que se fijan en el contrato, como a los precios vigentes en el año 2003 para cada una de ellas. Igualmente nos comunicaron que el convenio colectivo del personal de las empresas del sector, publicado en fecha 13 de enero de 2003, establecía para el año 2004 una variación del precios de los costes de personal equivalente al IPC estimado más un 0,75.

Por lo tanto y puesto que ya se conocía que el coste de personal sería distinto en el año 2004, se tuvo en cuenta una estimación de incremento de costes para ese año de 2,75 % suponiendo que el IPC estimado sería del 2 %. Este dato se utilizó únicamente para la fijación de un presupuesto de contrata adecuado a los precios de mercado, con independencia de que posteriormente el IPC real estimado fuera diferente.

También sirvió para la determinación de las cantidades que se deberían recoger en cada una de las anualidades, al objeto de adecuar la financiación a la prestación real del servicio.

En ningún caso se estableció una revisión de precios, puesto que el coste

de personal no servía nada más que para establecer el coste real del mercado. Estos datos tampoco se iban a ofrecer a los posibles licitadores, sino que se incluirían sólo como una explicación que constaría en el expediente.

4.- Oferta del adjudicatario. En lo que respecta a la oferta del adjudicatario el presupuesto de adjudicación del contrato consistiría en una cantidad total que se dividiría en dos anualidades. Se solicitaba, por tanto, a las empresas un desglose de las cantidades del año 2003 y de las cantidades del año 2004. El motivo de esta solicitud era simplemente conocer su “precio hora”, tal y como se determinaba en el apartado de “Definiciones” del Pliego de Prescripciones Técnicas, a efectos de pagos mensuales y descuentos.

Esto es debido a que, dadas las circunstancias que concurren en este tipo de contratos, lo normal es que sea necesario realizar descuentos, puesto que no siempre pueden ser cumplidas todas las prestaciones sin que sea culpa del adjudicatario, ni suponga en todos los casos un incumplimiento (Ej.: enfermedades repentinas que no pueden ser objeto de sustitución, prestaciones exigidas pero que no se pueden llevar a cabo por falta de elementos de seguridad en los edificios ...). El artículo 14, ya citado, exige que se abone al adjudicatario la prestación realizada y de acuerdo con lo convenido.

Resultaba por tanto necesario, convenir el precio hora que se iba a descontar en estos casos, y en consecuencia ese dato debía constar en la oferta, puesto que de lo contrario, sería imposible realizar estos descuentos y en cumplimiento del artículo, abonar la prestación efectivamente realizada.

Esta información no impediría que el licitador realizase simplemente una baja lineal o por porcentaje ya que su precio fuese el mismo en los dos años para todas las categorías, con independencia de lo que estableciese el convenio colectivo, el cual operaba únicamente como un parámetro más, dado que el resto del precio del contrato dependería de otros elementos, como amortizaciones de maquinaria, gastos financieros o administrativos de la empresa, volumen de negocio, material utilizado, etc., datos estos sobre los que la Administración no debería pronunciarse.

5.- Revisión de precios.- En el caso de que se produjese la prórroga de la relación contractual, se estableció un sistema de revisión de precios que se consideró que se ajustaba lo más posible a la realidad. Teniendo en cuenta que

los costes de personal se incrementan en ocasiones muy por encima del IPC y que la experiencia demuestra que el hecho de no tenerlo en cuenta en los contratos, dificulta el que las empresas accedan a las prórrogas o que aún prestando su conformidad, posteriormente lleven a cabo una ejecución del contrato poco satisfactoria, se fijó la fórmula de revisión de precios siguiente: “Cuando el convenio colectivo aplicable al sector, a partir de la prórroga de este contrato y del cumplimiento del artículo 103 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, estableciera un porcentaje de actualización mayor al IPC, el adjudicatario podrá solicitar que se lleve a cabo conforme a lo previsto en dicho convenio, si bien en este caso deberá presentar la documentación desglosada acreditativa del incremento de los costes referidos a personal, aplicándose el IPC al resto de los conceptos. A los efectos de este pliego, se considera que los costes de personal suponen el 85 % del contrato, correspondiendo el 15 % restante a gastos generales y beneficio industrial, circunstancia ésta que deberá ser tenida en cuenta por el licitador al presentar su oferta”.

Enviado el expediente a la Intervención General para su fiscalización, ésta reparó el expediente, señalando que establecer diferentes precios unitarios para cada uno de los ejercicios económicos de vigencia del mismo supondría una revisión de precios encubierta, y que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 del TRLCAP debería fijarse un solo precio para el contrato y realizarse las revisiones conforme al artículo 103 de dicha norma.

Asimismo, en lo que respecta a la revisión de precios contemplada en el caso de prórroga, señaló que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 104, ésta debería llevarse a cabo mediante los índices o fórmulas de carácter oficial, no pareciéndole procedente a la Intervención General la revisión en los términos del convenio colectivo del sector, que sólo vincularían a la empresa adjudicataria y a sus trabajadores pero no a la Administración.

Ante esta situación debe ponerse de manifiesto lo siguiente:

El artículo 14 del TRLCAP establece que “los contratos tendrán siempre un precio cierto, que se expresará en moneda nacional, sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición transitoria octava, y se abonará al contratista en función de la prestación realmente efectuada y de acuerdo con lo convenido. En todo caso los órganos de contratación cuidarán de que el precio de los contratos sea el adecuado al mercado”.

En este sentido, el precio cierto supone únicamente la existencia en el contrato de una cantidad máxima que debe estar soportada por la existencia de crédito. Es la vinculación del contrato con el procedimiento de aprobación del gasto lo que lleva a la exigencia del precio cierto. En este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de mayo de 1970 establece que: “es manifiesto que es la cifra de licitación y no las unidades de obra a realizar la que cobra una significación jurídica, por tratarse de la cantidad por la que se autoriza el gasto (...). Por lo que esa cantidad presupuestada constituye el precio máximo que la Administración puede abonar”.

En consecuencia con lo expuesto, en el contrato de limpieza objeto de estudio, existe un precio cierto, tal y como se define en la legislación de contratos. Se ha fijado un presupuesto de licitación con arreglo al cual se ha aprobado el gasto y el cual constituye el máximo que la Administración va a abonar por la prestación que constituye su objeto.

No obstante y respondiendo a otra de las exigencias de citado artículo 14 del TRLCAP, por parte de la Consejería de Medio Ambiente se han realizado todas aquellas operaciones y consultas que permitan adecuar de la manera más fiable posible los precios del contrato al mercado.

En este sentido, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid, en su recomendación 2/1997, de 6 de mayo, insiste en que hay que tener presente la obligación que establece la Ley de que a la hora de determinar el precio de los contratos se procure que éste sea adecuado al mercado, y en su informe 19/97, de 16 de diciembre, señala que la “primera y más importante premisa a tener en cuenta sobre el precio de todo contrato que celebre la Administración es que sea cierto y adecuado al mercado”, e insiste en que “el artículo 203.2 de la Ley de Contratos de Administraciones Públicas no pretende que se cumpla solamente una formalidad cual es la inclusión del sistema de determinación del precio en una cláusula del pliego de cláusulas administrativas particulares, sino algo más: que el presupuesto del contrato, que se convertirá en su precio según la oferta seleccionada, se elabore con arreglo a un sistema que deberá ser el adecuado para valorar en términos económicos las prestaciones objeto del contrato”.

En consecuencia con lo expuesto, a la hora de fijar el presupuesto de licitación del contrato se ha acudido a las fuentes que pudiesen aportar los datos más fiables en cuanto a los precios de mercado en estas actividades, de este modo y de la consulta del

convenio colectivo de las empresas de limpieza, se ha obtenido el precio/hora real para el año 2003 y los datos para calcular con la mayor precisión el precio/hora para el año 2004.

Que se tengan en cuenta dos precios/hora diferentes en cada año, no supone una contravención de la obligatoriedad de fijar un precio cierto, habida cuenta de que, como consecuencia de estos cálculos, lo que se obtiene es un presupuesto de licitación que es indubitadamente cierto a los efectos previstos en la ley.

Tampoco supone una aplicación indebida de la revisión de precios, toda vez que el precio del contrato se mantendrá invariablemente durante todo su plazo de ejecución, y el realizar los cálculos correspondientes para fijar el precio/hora del año 2004, en absoluto supone una revisión de precios, pues sólo se acude a los datos previstos en el convenio colectivo como instrumento orientativo que permita aproximar el precio al mercado, de modo que, al igual que cuando se recurre a la consulta a empresas del sector o se tiene en cuenta la experiencia en contratos anteriores, sólo se está utilizando un medio como cualquier otro para realizar una determinación del presupuesto lo más adecuada posible.

Tampoco se está condicionando el presupuesto a posibles variaciones de los factores que se han tenido en cuenta, lo cual si podría suponer una revisión de precios encubierta, sino que una vez fijado el presupuesto, tomando en consideración los precios por hora más adecuados al mercado de acuerdo con los datos objetivos al alcance de la Administración contratante, éste no sufrirá ninguna variación durante el plazo inicial del contrato.

Los licitadores, por tanto, deberán realizar sus ofertas con la certeza de que ese será el presupuesto máximo (precio cierto) que abonará la Administración, sea cual sea la evolución de los posibles factores que a mero título orientativo, se hayan tenido en cuenta. En este mismo sentido, los cálculos realizados por la Administración para fijar el presupuesto no deberán ser entregados a los licitadores, los cuales a la hora de elaborar su oferta, no conocerán los elementos tomados en consideración ni las operaciones realizadas.

De este modo, la Consejería de Medio Ambiente está respetando las dos obligaciones fundamentales recogidas en el artículo 14 del TRLCAP: que el contrato tenga precio cierto y que éste sea adecuado al mercado y al mismo tiempo está posibilitando que al contratista adjudicatario se le abone exclusivamente la prestación

realmente efectuada y de acuerdo con lo convenido al plantear la oferta de los licitadores de tal manera que permita, como ya se ha explicado anteriormente, realizar si es preciso, los oportunos descuentos cuando vaya a abonarse el precio.

Asimismo se pretende, lejos de reducir la concurrencia, conseguir que se presenten el mayor número de licitadores posibles, al establecer un presupuesto ajustado a la realidad que permita que las empresas se interesen en acudir a la licitación, beneficiándose de este modo la Administración, al contar con el mayor número de ofertas que permitan elegir al mejor adjudicatario.

También se intenta contener el gasto que va a realizar la Administración como consecuencia de este contrato, al tener en cuenta exactamente los costes, que dependiendo de cada año, serán los ajustados al mercado, toda vez que si se realizase un cálculo global y respondiendo al interés de que exista concurrencia y el contrato pueda adjudicarse, los precios que se aplicarían serían probablemente los más caros, con el consiguiente perjuicio económico para la Administración.

En lo que respecta a la revisión de precios el artículo 104 del TRLCAP, establece que:

“1. La revisión de precios se llevará a cabo mediante los índices o fórmulas de carácter oficial que determine el órgano de contratación (...).

(...) 3. El índice o fórmula de revisión aplicados al contrato será invariable durante la vigencia del mismo y determinará la revisión de precios en cada fecha respecto de la fecha final del plazo de presentación de ofertas en la subasta y en el concurso y la de la adjudicación en el procedimiento negociado”.

Por otra parte el artículo 4 del mismo texto legal señala que “la Administración podrá concertar los contratos, pactos y condiciones que tenga por conveniente, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración y deberá cumplirlos a tenor de los mismos, sin perjuicio de las prerrogativas establecidas por la legislación básica en favor de aquella”.

En este sentido, en el contrato se ha establecido una fórmula de revisión de precios que permanecerá invariable durante todo su plazo de ejecución, en la que se tendrá en cuenta el porcentaje de actualización fijada en el convenio colectivo para los costes de personal y la variación del IPC que se aplicará al resto de los conceptos.

No parece que exista ningún obstáculo legal para establecer una fórmula de revisión como la señalada, si se tiene en cuenta, además, que el índice referido a la variación del coste de personal es también un índice oficial, y por lo tanto cierto, que se recoge en el convenio colectivo.

La Junta Consultiva del Estado, en dos de sus informes no parece oponer ningún inconveniente al establecimiento de fórmulas similares. En este sentido, en su informe 38/00, de 21 de diciembre de 2000, señala que “los contratos obligan a las partes a lo expresamente pactado y si en este caso concreto se pactó un precio y una concreta fórmula de revisión de precios, no puede pretenderse emplear otra distinta (el coste de la mano de obra resultante del convenio colectivo), porque en realidad lo que se está suscitando es la improcedencia de haber pactado, el índice de precios al consumo (...)” y más adelante afirma que “las variaciones de precio por incremento de los costes de personal, sólo pueden tener reflejo en el precio del contrato, a través de las correspondientes fórmulas de revisión de precios en los que se haya tomado en consideración tal componente”.

En la misma línea, en el informe 29/00, de 30 de octubre de 2000, se recoge que, siendo los pliegos de cláusulas administrativas particulares los que incluyen los pactos y condiciones definidoras de los derechos y obligaciones que asumen las partes en el contrato, y en virtud del principio de “pacta sunt servanda”, resulta obligatorio el cumplimiento de la fórmula de revisión recogida en los mismos (en el caso que se informaba se había establecido una compleja fórmula de revisión de precios en la que en cuanto al personal, la revisión de sus costes se haría de acuerdo con lo dispuesto en el convenio colectivo aplicable a la actividad objeto del contrato).

Lo que sí ha sido puesto en duda por la Junta Consultiva del Estado en informes como el 34/99, de 12 de noviembre de 1999, es que sea posible vincular a la Administración, si ella no lo ha establecido así, a las consecuencias y variaciones derivadas de los convenios colectivos, tanto en el momento de la adjudicación del contrato, como en la fase de ejecución, no admitiendo que puedan aparecer obligaciones económicas durante el desarrollo del mismo que deba asumir la Administración frente al contratista, siempre y cuando no forme parte de lo pactado por las partes.

En consecuencia, parece deducirse que no existe impedimento para establecer fórmulas de revisión en las que se tengan en cuenta las variaciones de los costes de personal recogidos en los convenios colectivos, ahora bien, en todo caso, deberán fijarse con carácter de invariables durante toda la vigencia del contrato, y ser objeto de

aceptación por las dos partes contratantes a la hora de formalizar el documento contractual.

Teniendo en cuenta todo lo anteriormente expuesto y de conformidad con lo indicado por la Intervención General, se solicita informe a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, acerca de los siguientes extremos:

- *Posibilidad de que a la hora de realizar los cálculos previos a la fijación del presupuesto de licitación que será único y cierto, y con el fin de adecuar los precios al mercado y siempre que éstos puedan conocerse, se tomen en consideración importes distintos en cada anualidad si el contrato va a adjudicarse para varios años.*
- *Si pueden establecerse en los contratos fórmulas de revisión de precios que tengan en cuenta las variaciones de los costes de personal experimentadas como consecuencia de los convenios colectivos de los diferentes sectores de actividades, siempre que éstas se fijen en los pliegos de cláusulas administrativas particulares y sean aceptadas por las dos partes contratantes al formalizar la relación contractual.*

La solicitud de informe se realiza de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 4/1996, de 18 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de régimen orgánico y funcional de la Junta Consultiva de la Comunidad de Madrid.

Al escrito acompaña pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato así como el de prescripciones técnicas.

CONSIDERACIONES

1.- La consulta planteada por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa se concreta en dos cuestiones. Para atender a la primera cuestión suscitada relativa a la posibilidad de que a la hora de realizar los cálculos previos a la fijación del presupuesto de licitación que será único y cierto, y con el fin de adecuar los precios al mercado y siempre que éstos puedan conocerse, se tomen en consideración importes distintos en cada anualidad si el contrato va a adjudicarse para varios años, procede analizar lo dispuesto por el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, y el Reglamento general de la Ley

de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), aprobado por Real Decreto 1.098/2001, de 12 de octubre, en relación con la determinación del precio en los contratos de servicios.

La LCAP en el artículo 11 d) exige entre otros requisitos, para la celebración de contratos con las Administraciones Públicas la fijación del precio, salvo que expresamente la Ley disponga otra cosa, y el artículo 14.1 dispone que los contratos tendrán siempre un precio cierto que se abonará al contratista en función de la prestación realmente efectuada y de acuerdo con lo convenido, añadiendo que en todo caso los órganos de contratación cuidaran que el precio de los contratos sea el adecuado al mercado.

En concreto, respecto de los contratos de consultoría y asistencia y de servicios, la LCAP en el artículo 202.2, relativo a determinación del precio, establece diversos sistemas al disponer que podrán consistir en precios referidos a componentes de la prestación, unidades de obra, unidades de tiempo o en aplicación de honorarios por tarifas, en un tanto alzado cuando no sea posible o conveniente su descomposición o en una combinación de varias de estas modalidades de determinación del precio. El artículo 197 del RGLCAP desarrolla el citado artículo de la LCAP a efectos de su aplicación, entendiendo por administración el precio calculado en relación con el coste directo o indirecto de las unidades empleadas incrementado en un porcentaje o cantidad alzada para atender a los gastos generales y al beneficio industrial del contratista.

De conformidad con las citadas disposiciones la Administración deberá realizar los cálculos correctos que permitan obtener el precio adecuado a los de mercado y elegido el sistema de determinación del precio, el contrato resulta vinculado al precio cierto establecido en el mismo.

El contrato que se analiza tiene carácter plurianual, con un plazo de ejecución de 18 meses, el precio se encuentra establecido en la cláusula 2ª del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), en donde se señala que el presupuesto de contrata asciende a 546.050,96 euros, contrayendo diferente importe para los 6 primeros meses correspondientes al ejercicio 2003 y para los 12 siguientes del 2004, en atención al incremento del coste de personal previsto por el convenio colectivo del personal de las empresas del sector para el 2004. “Para la determinación del presupuesto del contrato se utiliza un sistema mixto, a tanto alzado para aquellos gastos de carácter general y beneficio de la empresa y precios referidos a unidades de tiempo para costes de personal.

El presupuesto base de licitación tiene carácter global, por lo que incluye todos los factores de valoración y gastos que, para la correcta y total ejecución del contrato debe tener en cuenta y realizar a su costa el adjudicatario, así como los tributos de cualquier índole, incluido el impuesto sobre Valor Añadido”.

Esta Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa considera que los precios unitarios deben ser los mismos durante la vigencia del contrato, con independencia del sistema adoptado para llegar a determinar que el precio sea el adecuado al mercado, ya que lo contrario supone una revisión de precios encubierta, contraria a lo dispuesto en el artículo 103 de la LCAP, por cuanto en este supuesto no se respeta el requisito de que haya transcurrido un año desde su adjudicación.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado en sendos informes 34/99, de 12 de noviembre, y 38/00, de 21 de diciembre, claramente sostiene que las variaciones de precio por incremento de los costes de personal, solo pueden tener reflejo en el precio del contrato a través de las correspondientes fórmulas de revisión de precios en los que se haya tomado en consideración tal componente.

El precio de prestaciones iguales ha de ser el mismo a lo largo de toda la vida del contrato, incluyéndose a este respecto tanto las modificaciones que pueda sufrir el contrato como las prórrogas del mismo. Las únicas salvedades expresamente reguladas en la LCAP a este criterio es la revisión de precios que, como expresamente recoge su artículo 103.1, tendrá lugar exclusivamente en los términos establecidos en el título IV, y en el supuesto de modificación cuando las mismas supongan la ejecución de trabajos no valorables por aplicación del sistema establecido en el contrato, en cuyo caso procede la aplicación de precios contradictorios en virtud de lo dispuesto en los artículos 146.2 y 202 de la citada Ley.

2.- En cuanto a la segunda cuestión suscitada sobre si pueden establecerse en los contratos fórmulas de revisión de precios que tengan en cuenta las variaciones de los costes de personal experimentadas como consecuencia de los convenios colectivos de los diferentes sectores de actividades, siempre que éstas se fijen en los pliegos de cláusulas administrativas particulares y sean aceptadas por las dos partes contratantes al formalizar la relación contractual, consideramos necesario reproducir la dicción de la cláusula 15 del PCAP que regula el riesgo y ventura y revisión de precios: “El contrato se entenderá aceptado a riesgo y ventura del contratista y de conformidad con el artículo 103.3 del TRLCAP, no procede introducir cláusula de revisión de precios (según Orden 512/03 de 10 de marzo de 2003). Durante el período inicial de vigencia del contrato no procederá la

revisión de precios, por lo que el contratista deberá tener en cuenta este extremo al realizar su oferta. Si se optase por la prórroga del contrato, los precios se actualizarán en el momento en que se cumplan las circunstancias previstas en el artículo 103 del TRLCAP, aplicando el incremento del índice de precios al consumo de acuerdo con lo establecido en el artículo 105 del TRLCAP.

No obstante teniendo en cuenta que la mayor parte del coste del contrato se refiere a personal, si el convenio colectivo aplicable al sector, a partir de la prórroga de este contrato y del cumplimiento de las condiciones del artículo 103 citado, estableciera un porcentaje de actualización mayor al IPC, el adjudicatario podrá solicitar que se lleve a cabo la revisión conforme a lo previsto en dicho convenio, si bien en este caso deberá presentar la documentación desglosada acreditativa del incremento de costes referidos a personal, aplicándose el IPC al resto de los conceptos. A los efectos de este pliego se considera que los costes de personal suponen el 85% del contrato, correspondiendo el 15% restante a gastos generales y beneficio industrial, circunstancia ésta que deberá ser tenida en cuenta por el licitador al presentar su oferta.”

La legislación de contratos aún cuando extiende la revisión de precios a todos los contratos que regula, con excepción de los contratos menores y aquellos cuyo pago se concierte mediante arrendamiento financiero o de arrendamiento con opción a compra, es claro que establece un sistema diferente para los contratos de obras y suministro de fabricación y el resto de contratos entre los que se encuentran los de servicios.

El artículo 104.1 de la Ley establece que la revisión de precios se llevará a cabo mediante los índices o fórmulas de carácter oficial que determine el órgano de contratación. En desarrollo de este apartado el artículo 104.2 del RGLCAP establece que en los restantes contratos cuando resulte procedente la revisión de precios se llevará a cabo mediante la aplicación de índices o fórmulas de carácter oficial que el órgano de contratación determine 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.

De la regulación dada por la LCAP y RGLCAP a los respectivos títulos IV y artículo 162 de la citada Ley, se desprende el escaso desarrollo normativo de la revisión de precios de los contratos no relativos a obras y suministros de fabricación, lo que necesariamente nos lleva a interpretar que el sistema de revisión en los restantes contratos goza de mayor flexibilidad.

En este sentido y como recoge el informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado en su informe de 31/02, de 23 de octubre, el sistema se basa en fórmulas o índices que determine el órgano de contratación en el PCAP, cuya única exigencia es que se trate de fórmulas o índices de carácter oficial, dejando 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 destaca el índice de precios al consumo, si bien excluye únicamente aquellos índices o fórmulas que por su carácter meramente subjetivo o por su nula difusión no merezcan el calificativo de oficiales. Asimismo, afirma que el órgano de contratación fijará en el pliego el índice o fórmula de revisión oficial referido no necesariamente al IPC, aunque lo considera de los significativos.

La cláusula 15 del pliego establece una fórmula condicionada que permitiría bien aplicar el IPC o bien, caso de que el convenio colectivo aplicable al sector, a partir de la prórroga del contrato estableciera un porcentaje de actualización mayor al IPC, la revisión se realizaría conforme a lo previsto en el citado convenio colectivo. Su aplicación no procedería hasta que hubiese transcurrido el plazo de ejecución del contrato que es de 18 meses, pero necesariamente a pesar de la cita expresa al momento en que se cumplan los requisitos del artículo 103 de la LCAP, hay que interpretar que éstos están cumplidos desde el inicio de la prórroga por haberse ejecutado más del 20 % del importe del contrato y haber transcurrido más de un año de ejecución, contado desde la adjudicación.

Este sistema de revisión que prevé la aplicación alternativa de dos fórmulas, la oficial como es el Índice de Precios al Consumo (IPC) y la correspondiente al convenio colectivo del sector, de manera que se aplicaría la que resultase más ventajosa al contratista entendemos que es contraria al principio de riesgo y ventura del contrato establecido en el artículo 98 de la LCAP, a lo previsto en el artículo 104.2 del RGLCAP, ya que resulta indeterminado el sistema o fórmula que se va aplicar, y al artículo 104.3 de la LCAP que exige que el índice o fórmula de revisión permanezca invariable durante la vigencia del contrato. Por otra parte, es claro que los índices o fórmulas de revisión de precios han de ser objetivos y deben poder operar tanto a favor como en contra de ambas partes contractuales.

Por ello cabe concluir que si bien los pactos deben cumplirse y el pliego de cláusulas administrativas es ley del contrato, como se manifiesta en el escrito de consulta, no es menos cierto que éste encuentra sus límites en el respeto a la normativa reguladora de la contratación administrativa.

CONCLUSIONES

Por lo expuesto esta Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que:

1.- Los precios unitarios para idénticas prestaciones deberán ser los mismos durante la vigencia del contrato, con independencia del sistema adoptado para llegar a determinar que el precio sea el adecuado al mercado, pudiendo variarse únicamente en función de la cláusula de revisión de precios que se haya establecido en el pliego.

2.- La revisión de precios en los contratos de servicios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 103 de la LCAP y 104.2 del RGLCAP, debe llevarse a cabo mediante la aplicación de índices o fórmulas de carácter oficial determinadas en el pliego de cláusulas administrativas particulares, consignando además el método o sistema para su aplicación concreta y que según dispone el artículo 104.3 de la LCAP deberá permanecer invariable durante la vigencia del contrato, sin que puedan aplicarse indistintamente diferentes índices según resulte más beneficioso para una de las partes.