

## 8. REVISIÓN DE PRECIOS

**Naturaleza y eficacia de las cláusulas de revisión de precios en los contratos administrativos. Imposibilidad de modificar contractualmente las cláusulas de revisión de precios inicialmente pactadas. Indisponibilidad de las partes y exclusión de la potestad del *ius variandii*. Consideración de la prórroga del contrato, una vez expirado el plazo inicial, como una situación de ejecución del contrato, durante la cual tampoco pueden alterarse las cláusulas de revisión de precios pactadas inicialmente <sup>1</sup>.**

### ANTECEDENTES

1. La sociedad «ZZZ» resultó adjudicataria del concurso convocado por la Entidad Pública Empresarial Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR) para la contratación del «fletamento de dieciséis embarcaciones de salvamento y lucha contra la contaminación marina de 15 metros de eslora y cuatro embarcaciones de 20 metros de eslora». Dicho contrato fue licitado y adjudicado conforme a lo previsto en la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, siendo firmado el 17 de noviembre de 1999.

2. El 18 de julio de 2002 la sociedad «ZZZ» remitió un escrito a SASEMAR comunicando su intención de no prorrogar el aludido contrato haciendo uso de la facultad prevista en las cláusulas 5.1 y 5.2 del Pliego de Prescripciones Técnicas.

3. La aludida entidad pública empresarial y «ZZZ» mantuvieron diversas reuniones en las que se analizaron los motivos por los que esta última sociedad decidió no prorrogar el citado contrato. Como consecuencia de dichas reuniones, surgió una propuesta de modificación de la cláusula de revisión de precios prevista en el repetido contrato, al considerarse, según se dice en el escrito de consulta, «que la prórroga del contrato asegura la continuidad en la prestación de los Servicios de Fletamento».

---

<sup>1</sup> Dictamen de la Abogacía General del Estado de 29 de noviembre de 2002 (ref.: A.G. Entes Públicos 38/02). Ponente: Alfonso Brezmes Martínez de Villarreal.

4. Dicha propuesta de modificación fue presentada al Consejo de Administración de la SASEMAR (órgano de contratación), acordando dicho órgano recabar el parecer de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado. **8**

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**I.** El contrato de fletamento suscrito por SASEMAR y «ZZZ» fue licitado y adjudicado conforme a lo previsto en la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), texto hoy derogado y sustituido por el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, rigiéndose por la citada normativa en su integridad.

El referido contrato debe ser, sin duda alguna, calificado como contrato administrativo, a la vista de lo dispuesto en el artículo 5 del TRLCAP. En efecto, tras calificar el apartado 2.a) de dicho precepto como contratos administrativos «aquéllos cuyo objeto directo, conjunta o separadamente, sea la ejecución de obras, la gestión de servicios públicos y la realización de suministros, los de consultoría y asistencia o de servicios» (con las excepciones que dicho precepto establece), el apartado 2.b) califica también como contratos administrativos «los de objeto distinto a los anteriormente expresados, pero que tengan naturaleza administrativa especial por resultar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante, por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquélla o por declararlo así una ley». Pues bien, de no conceptuarse el contrato a que se refiere el presente informe como un contrato de servicios a que alude el artículo 196.3.a) del TRLCAP, habría que entender que se trata de un contrato administrativo de los previstos en el apartado 2.b) del citado artículo 5 del propio TRLCAP, al ser indudable que está vinculado al giro o tráfico específico de la entidad pública contratante (SASEMAR), en cuanto que el repetido contrato se dirige al cumplimiento de los fines o funciones atribuidos a dicha entidad por la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (arts. 89 y siguientes).

El contrato de continua referencia fue concertado por plazo de ejecución de un año desde el inicio de la prestación del servicio, lo que tuvo lugar el 12 de noviembre de 1999; así, en la cláusula tercera del contrato se dice que «El contrato tendrá un plazo de ejecución de un año contado a partir de la fecha del inicio de la prestación del servicio. Puesto que el servicio comenzó a prestarse a las 00.00 horas del día 12 de noviembre de 1999, los efectos de este contrato se retrotraen a la fecha antedicha de inicio de ejecución». Si bien no se indica expresamente en el expediente remitido, de éste se deduce que dicho contrato fue objeto de prórrogas hasta el 18 de

8 julio de 2002, fecha en la que «ZZZ» comunicó a SASEMAR su voluntad de no prorrogar aquél. El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) dispone, en su cláusula cuarta, lo siguiente:

«De acuerdo con el artículo 199 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, este contrato de servicios no podrá tener un plazo de vigencia superior a cuatro años, si bien podrá preverse en el mismo su modificación y su prórroga por mutuo acuerdo de las partes antes de la finalización de aquél, sin que la duración total del contrato, incluidas las prórrogas, pueda exceder de seis años».

Finalmente, en el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares (PPTP) se prevé, lo siguiente:

#### «5. Plazo de ejecución

5.1 El presente contrato se establece para el período de un año, contado a partir de la fecha de iniciación de la prestación del servicio. La prestación del servicio se iniciará en fecha a determinar por la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima dentro del presente año de 1999. El contrato se puede prorrogar, por años completos, hasta un máximo de seis anualidades.

5.2 La prórroga será automática si no se efectúa la denuncia expresa del contrato, por cualquiera de las partes, con tres meses de antelación a la fecha prevista de su vencimiento.

5.3 Si denunciado el contrato llegase el día de su vencimiento sin que la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima hubiera celebrado otro sobre el mismo objeto, la empresa adjudicataria vendrá obligada a seguir prestando el objeto del mismo, con derecho en su caso, a la revisión de precios que fuera aplicable, hasta que la citada Sociedad adjudique y formalice el nuevo contrato, cosa que vendrá obligada a hacer dentro del año siguiente al momento en que hubiese vencido el anterior».

**II.** Determinada la naturaleza del contrato y su duración, procede entrar a analizar la cuestión planteada. La consulta viene motivada, de acuerdo con su propio tenor, por considerar el órgano de contratación que «la prórroga del contrato asegura la continuidad en la prestación de los servicios de fletamento», siendo así que el 18 de julio de 2002 «ZZZ» comunicó a SASEMAR su intención de no prorrogar el contrato en virtud de lo previsto en las cláusulas 5.1 y 5.2 del PPTP. Junto al escrito de consulta se acompaña un Anexo III que contiene una «Addenda al contrato de fletamento de dieciséis embarcaciones de salvamento y lucha contra la contaminación marina de 15 metros de eslora y 4 de 20 metros de eslora (EM 62/99)», por la que se prevé la inclusión de dos nuevos supuestos en los que cabrá la revisión de precios, con independencia de la aplicación de la revisión contemplada en el PCAP y en el PPTP, de acuerdo con los siguientes términos del apartado primero de la parte dispositiva de dicha «addenda»:

«Primero. Adicionar al apartado H del cuadro de características del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y a la cláusula 7.<sup>a</sup> del Pliego de Prescripciones Técnicas el siguiente texto:

“Sin perjuicio de la aplicación de la revisión de precios dispuesta en el párrafo anterior, el precio del contrato será corregido en los siguientes supuestos:

– Subida del precio del combustible superior al 15 por 100 del importe medio del combustible calculado sobre la base del año natural inmediato anterior.

– El número de horas de navegación efectiva, computado por cada unidad, supere las 1.000 horas en un período de doce meses, contado desde la entrada en servicio de la unidad. A efectos de determinar el precio a abonar por cada unidad una vez sobrepasadas las 1.000 horas de navegación efectiva, el importe resultante será el cociente de dividir el 25 por 100 del importe anual de cada unidad entre 1.000.

En los dos supuestos anteriores, la corrección del importe del contrato se efectuará mediante liquidación anual a presentar por la empresa contratista al finalizar cada ejercicio económico.”

La cuantía de las revisiones que pudieran producirse por la aplicación del texto transcrito no podrá ser superior al 20 por 100 del precio original del contrato, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60.3.b) de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas».

Expuestos los términos de la modificación que se pretende introducir, para la adecuada resolución de la cuestión planteada es preciso acudir a las previsiones del contrato y de los pliegos correspondientes, para, a continuación, analizar la legislación aplicable en la materia. Así, en la cláusula cuarta del contrato se dice lo siguiente:

«Cuarta. Revisión precio: De acuerdo con lo previsto en el Pliego de Cláusulas administrativas Particulares, en lo que se refiere a revisiones de precios, se estará a lo dispuesto en los artículos 104 a 109, ambos inclusive, de la Ley 13/95 de Contratos de las Administraciones Públicas, tomando como índice de referencia el de precios al consumo que fije el organismo competente.»

Por su parte, el PCAP se limita, en la letra H de su Cuadro de Características, a remitirse a lo dispuesto en los artículos 104 a 109 de la LCAP (hoy TRLCAP). Finalmente, el PPTP dispone lo siguiente:

#### «7. Revisión de precio

7.1 Se estará a lo dispuesto en los artículos 104 a 109 (ambos inclusive) de la Ley 13/1995 de Contratos de las Administraciones Públicas, tomando como índice de referencia el de Precios al consumo que fije el organismo competente.»

Establecidas las previsiones del contrato, del PCAP y del PPTP sobre revisión de precios, resulta preciso determinar el régimen de revisión de

8 precios de los contratos administrativos. El TRLCAP, texto legal por el que se rige el contrato de referencia según lo indicado en el fundamento jurídico I de este informe, si bien parte del principio de precio cierto en los contratos en que es parte la Administración (art. 14), admite y regula en su Título IV de su Libro I la revisión de los precios inicialmente fijados para tales contratos, estableciendo a tal efecto en el artículo 103.3 que «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 que igualmente deberá hacerse constar en dicho pliego». A renglón seguido, el artículo 104.1 del TRLCAP establece que «la revisión de precios se llevará a cabo mediante los índices o fórmulas de carácter oficial que determine el órgano de contratación»; finalmente, interesa reseñar, a los efectos de que se trata, que el artículo 104.3 de la citada Ley establece que «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 de plazo de presentación de oferta en la subasta y en el concurso y la de la adjudicación en el procedimiento negociado».

A la vista de los preceptos a que se ha hecho referencia, puede afirmarse que las cláusulas de revisión de precios tienen su origen en el principio de equivalencia económica o equilibrio financiero del contrato y constituyen una excepción al principio *pacta sunt servanda*. En tal sentido, los precios iniciales tienen vigencia *rebus sic stantibus*, siendo así que la consecución del equilibrio contractual precisa de mecanismos que permitan adecuar la remuneración de la prestación del contratista a las oscilaciones de los precios en el mercado, teniendo su origen tales mecanismos de revisión en la doctrina del riesgo imprevisible, como medida de protección del contratista, a partir del *Arrêt Compagnie Générale d'Eclairage de Bordeaux* del Consejo de Estado francés. La jurisprudencia, interpretando el Texto Articulado de la Ley de Contratos del Estado aprobado por Decreto 923/1965, de 8 de abril, actualmente derogado, vino a sentar una interpretación restrictiva de dichas cláusulas, habida cuenta de «su carácter excepcional, en cuanto pugna con una serie de principios físicos (*sic*) de la contratación administrativa, como son el de riesgo y ventura, el de precio cierto, el de inmutabilidad del contrato *ex lege*, y sobre la exigencia que ello comporta, de estimarse las estipulaciones que la contengan, con un espíritu restrictivo, excluyendo interpretaciones analógicas o ampliaciones no previstas expresa y categóricamente» (sentencia del Tribunal Supremo de 30 de enero de 1995, Ar. 317).

Dichas cláusulas de revisión de precios tienen en el TRLCAP un carácter imperativo, es decir, operan *ope legis* y de forma ordinaria, a diferencia del régimen previsto en el antes citado Texto Articulado de la Ley de Contratos del Estado, en el que sólo eran admisibles en virtud de la correspondiente previsión en el pliego de cláusulas administrativas. En este sentido, es preciso señalar que las citadas cláusulas se incorporan al

contenido del contrato como cláusulas de estabilización, sin que su aplicación origine una modificación contractual, siendo el propio contrato el que establece de forma previsoras las variaciones en el precio. Es por ello que las modificaciones en el precio de los contratos administrativos operan precisamente a través de dichas cláusulas de revisión, tomando como referencia la evolución de los índices o fórmulas de carácter oficial que determina el propio órgano de contratación. Asimismo, la generalización del sistema de revisión de precios implica que lo que ha de establecerse mediante resolución motivada no es la revisión, sino, precisamente, la improcedencia de la misma.

**III.** Fijadas, en los términos indicados, la naturaleza y eficacia de las cláusulas de revisión de precios en los contratos administrativos, es preciso analizar si la cláusula de revisión de precios establecida en el contrato a que se refiere el presente informe es susceptible de modificación ulterior, tal y como se propone en la referida «addenda». A juicio de este Centro Directivo, el anterior interrogante merece una contestación negativa, y ello en razón de las consideraciones que seguidamente se exponen.

En primer lugar, obedeciendo la revisión de precios al mantenimiento del equilibrio económico del contrato, la modificación de la cláusula de revisión de precios establecida en el contrato suscrito por SASEMAR y «ZZZ» no encuentra justificación suficiente. En efecto, dando por cierto el mantenimiento de la relación contractual entre ambas partes, la necesidad que fundamenta la revisión de precios –garantizar el equilibrio económico de las prestaciones que incumben a las partes– se encuentra, por de pronto, satisfecha, por cuanto que no sólo en el propio contrato se establece expresamente la revisión de precios durante el plazo o período de duración del mismo (en el que han de considerarse comprendidas las prórrogas), sino que incluso dicha revisión de precios es aplicable, por expresa previsión del PPTP, a la concreta y específica situación de que el contratista viniese obligado, tras vencer el plazo de duración del contrato, a prestar los servicios objeto del mismo; así la cláusula 5.3 del PPTP dispone que «Si denunciado el contrato llegase el día de su vencimiento sin que la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima hubiera celebrado otro sobre el mismo objeto, la empresa adjudicataria vendrá obligada a seguir prestando el objeto del mismo, con derecho en su caso, a la revisión de precios que fuera aplicable, hasta que la citada Sociedad adjudique y formalice el nuevo contrato, cosa que vendrá obligada a hacer dentro del año siguiente al momento en que hubiese vencido el anterior». Es por ello por lo que los supuestos de revisión de precios que las partes pretenden incorporar al contrato no son admisibles, en la medida en que el aludido equilibrio financiero que debe presidir la relación contractual administrativa ya se halla debidamente protegido mediante la aplicación de la cláusula de revisión de precios prevista en el contrato.

En segundo lugar, y a la vista de las previsiones del TRLCAP de las que resulta una clara separación de régimen jurídico entre la modificación

8 del contrato y la revisión de precios, ni siquiera el órgano de contratación podría, unilateralmente y mediante el ejercicio del *ius variandi*, alterar la previsión contractual sobre revisión de precios.

En efecto, aunque en sentido amplio puede afirmarse que la revisión del precio de un contrato es una modificación del mismo (novación objetiva a que se refiere el artículo 1203.1 del Código Civil, entendida como novación impropia o simplemente modificativa y no extintiva), dado que el precio es elemento esencial del contrato [cfr. arts. 11.2.d) y 14 del TRLCAP], es lo cierto que para dicho texto legal la revisión de precios no constituye modificación del contrato. Así resulta de la propia sistemática del texto legal de continua referencia que dedica a la revisión de precios un Título separado –el Título IV del Libro I– del Título en el que se regula la modificación de los contratos –Título III del Libro I– en el que, como consecuencia de ello, no se contiene referencia alguna a la revisión de precios. Esta configuración legal de la revisión de precios como un aliquid distinto de la modificación del contrato y, por tanto, excluida del régimen jurídico de esta última queda confirmada por la circunstancia de que el artículo 101 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, dispone que «no tendrán carácter de modificación del contrato la alteración del precio por aplicación de cláusulas de revisión, que se regirá por lo dispuesto en los artículos 103 a 108 de la Ley y en los artículos 104 a 106 de este Reglamento».

Pues bien, sustraída la alteración del precio del contrato por revisión del mismo del régimen jurídico de modificación del contrato y quedando, por tanto, circunscrita esta última a la modificación de la prestación que se obliga el contratista, sea en sentido cuantitativo o en sentido cualitativo, no es jurídicamente posible, como se ha dicho, que el órgano de contratación modifique, mediante el ejercicio del *ius variandi* y al amparo del artículo 101 del TRLCAP, la cláusula de revisión de precios establecida en el contrato de que se trate. En suma, de la regulación formalmente diferenciada de ambas materias –modificación de los contratos y revisión de precios– se deduce, acudiendo al propio contexto y sistemática del TRLCAP, una distinción también de naturaleza sustantiva, en la medida en que el legislador ha querido que las modificaciones de los contratos administrativos puedan operar, siempre que se den los requisitos establecidos para ello, sobre cualquier elemento de dichos contratos salvo, precisamente, las cláusulas de revisión de precios.

En tercer lugar, una vez descartada, por las consideraciones precedentes, la posibilidad de modificar la cláusula de revisión de precios prevista en el correspondiente contrato por vía del ejercicio del *ius variandi*, es decir, por vía de la potestad de modificar el contrato al amparo del artículo 101 del TRLCAP, ha de señalarse que tampoco resulta admisible la modificación de la repetida cláusula a la vista del régimen jurídico al que específicamente se somete la revisión de precios. A este respecto, y partiendo de la premisa de que la revisión de precios ha de efectuarse mediante la aplicación de

índices o fórmulas a que más adelante se hará referencia, resulta categórica la regla del artículo 104.3 de dicho texto legal, según el cual «el índice o fórmula de revisión aplicados al contrato será invariable durante la vigencia del mismo ...». El mandato de invariabilidad de los mecanismos de revisión de precios –índices o fórmulas– que establece el precepto que acaba de transcribirse en lo pertinente es de por sí suficiente, haciendo en realidad innecesaria cualquier otra argumentación, para concluir que ni el órgano de contratación unilateralmente ni ambas partes de mutuo acuerdo pueden alterar durante el curso de la ejecución del contrato –debiendo, sin duda alguna, considerarse a estos efectos la prórroga del contrato, una vez expirado el plazo de duración del mismo inicialmente convenido, como situación de ejecución del contrato– el concreto sistema o mecanismo de revisión de precios que, previsto en el pliego de cláusulas administrativas, sea aplicable al contrato, y tal alteración es la que, contraviniendo el aludido precepto legal, se produciría si se admitiese la adición que se pretende realizar a la previsión de revisión de precios contenida en el apartado H del cuadro de características del PCAP y en la cláusula 7 del PPTP, desde el momento en que a la revisión de precios en función del IPC prevista en dichos pliegos (así como en el contrato) y que continúa aplicándose se pretende agregar dos supuestos nuevos de revisión que operarían con independencia de la revisión de precios en función del IPC y para los que se establecen métodos de cuantificación para la fijación, en relación con dichos supuestos, de los nuevos precios distintos de la aplicación del IPC (especialmente para el segundo de ellos –«El número de horas de navegación efectiva, computado por cada unidad, supere las 1.000 horas en un período de doce meses, contado desde la entrada en servicio de la unidad. A efectos de determinar el precio a abonar por cada unidad una vez sobrepasadas las 1.000 horas de navegación efectiva, el importe resultante será el cociente de dividir el 25 por 100 del importe anual de cada unidad entre 1.000»–).

La regla de invariabilidad de los mecanismos de revisión de precios que establece el artículo 104.3 del TRLCAP permite afirmar, sin lugar a dudas, la configuración de los mecanismos de revisión de precios como materia de orden público, indisponible no sólo a la voluntad de las partes sino incluso al propio órgano de contratación: éste podrá excluir para un determinado contrato la revisión de precios (cfr. art. 103.3 del TRLCAP), pero un vez dispuesta su aplicación, el mecanismo o sistema a través del cual ha de operar la revisión no es susceptible de alteración ni cuantitativa ni cualitativamente.

En cuarto lugar y finalmente, la improcedencia de la modificación de las cláusulas de revisión de precios que se propone en la «Addenda» resulta de la consideración de que la revisión de precios no opera a través de cualquier sistema o mecanismo que el órgano de contratación tenga por conveniente establecer, sino que, como dispone el artículo 104.1 del TRLCAP, «la revisión de precios se llevará a cabo mediante los índices o fórmulas de carácter oficial que determine el órgano de contratación ...».



8 Corresponde, pues, al órgano de contratación la elección del sistema mediante el que ha de efectuarse la revisión de precios –índices o fórmulas–, pero esa elección queda circunscrita en todo caso a «índices o fórmulas de carácter oficial», es decir, índices o fórmulas fijados o determinados por la Administración del Estado, exigencia ésta –se trate de índices o fórmulas fijadas o aprobadas por la aludida Administración– que se justifica, según se dice en la Exposición de Motivos de la LCAP, en que obedecen «a factores objetivos de incremento de los costes que han de ser ponderados de manera uniforme en toda la contratación pública, en razón a su impacto en la actividad económica general y en conexión con la competencia que corresponde al Estado en materia de política general de precios».

Pues bien, esta exigencia de que los índices o fórmulas sean oficiales (así, y por lo que se refiere a los índices, éstos han de ser aprobados por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos y publicarse en el «BOE», y por lo que se refiere a las fórmulas tipo, las mismas han de ser aprobadas por el Consejo de Ministros, previo informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa) excluye la posibilidad de que se apliquen índices o fórmulas ideadas o confeccionadas por el órgano de contratación o convenidas por ambas partes para un específico y concreto supuesto y que por esta razón no merecen el calificativo de oficiales, y tal es precisamente lo que acontece en el supuesto a que se refiere el presente informe, conforme resulta de la lectura de la «Addenda» que las partes pretenden incorporar al contrato.

En virtud de todo lo expuesto, la Abogacía General del Estado-Dirección del servicio Jurídico del Estado somete a la consideración de V. I. la siguiente

## CONCLUSIÓN

La propuesta de modificación de la cláusula de revisión de precios establecida en el contrato reseñado en el antecedente 1.º, suscrito por la Entidad de Pública empresarial Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima y «ZZZ» no resulta ajustada a Derecho, al no ser susceptibles de modificación las cláusulas de revisión de precios establecidas en los contratos administrativos.