

Informe 11/01, de 3 de julio de 2001. "Precios aplicables a los contratos para la realización de obras complementarias, en función de los que rigen en contrato primitivo incrementados con la revisión de precios, cuando dicho contrato tenga derecho a revisión".

ANTECEDENTES.

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

A) ANTECEDENTES:

"a) Durante el transcurso de la ejecución de los contratos de obras públicas que las empresas constructoras pertenecientes a la CNC realizan para la Administración del Estado en virtud de las adjudicaciones de las que, de acuerdo con la Legislación de Contratos de las Administraciones Públicas, resultan beneficiarias, se suscita, a menudo, la necesidad por parte de la Administración contratante de realizar obras complementarias, que no figuran en el Proyecto ni en el contrato original, pero que resulta necesario ejecutar como consecuencia de circunstancias imprevistas. La práctica habitual por parte de la Administración es la de confiar la realización de estas obras complementarias al contratista principal, de acuerdo con los precios que rigen para el contrato, de conformidad con lo previsto en el artículo 141, d), tanto del vigente TRLCAP como de la anterior Ley 13/95 de Contratos de las Administraciones Públicas.

b) El artículo 103.1 TRLCAP establece que, los precios del contrato que sirvieron de base para la adjudicación, una vez se haya ejecutado el 20 por ciento del contrato y haya transcurrido un año (o 6 meses la Ley 13/95 LCAP) desde su adjudicación, serán objeto de revisión, aplicando las fórmulas o sistema de revisión que se hubiere detallado en el pliego de cláusulas administrativas particulares. Por lo tanto, y a partir de este momento (realización de un 20 por ciento de la obra y transcurso del plazo de un año o 6 meses desde la adjudicación, según sea aplicable el TRLCAP o la LCAP) los precios primitivos del contrato dejan de tener vigencia y son sustituidos por los que resulten de la aplicación a los mismos de las fórmulas de revisión previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares, siendo estos nuevos precios o precios revisados de acuerdo con la revisión que, en cada momento, corresponda, los que rigen para el contrato en esa concreta fecha.

c) El artículo 153.2 del Reglamento de Contratos del Estado, aprobado por Decreto 3410/1975 de 25 de noviembre, estableció que la ejecución de obras accesorias o complementarias, no incluidas en el proyecto, si no excedían del 20 por ciento del precio del contrato, podría confiarse al contratista principal de acuerdo con los precios que rigieron en el contrato principal; es decir, los precios de adjudicación. Y si dichos precios no figuraban en el contrato, serían fijados contradictoriamente. Así pues, mientras que, por una parte, si los precios no figuraban en el contrato primitivo, el contratista podía negociarlos con la Administración y fijarlos de común acuerdo a precios de mercado y, en caso de desacuerdo, rehusar la realización de las obras complementarias, por otra, cuando dichos precios sí venían fijados en el contrato principal, venía obligado a realizar dichas obras a los citados precios que rigieron " dicho contrato, los cuales, por el transcurso del tiempo entre la adjudicación del contrato principal y la adjudicación del contrato complementario (con frecuencia más de un año)

habían quedado desfasados y no se correspondían con los precios reales de mercado.

d) La Ley 13/1995 LCAP y el vigente TRLCAP, en coherencia con el último inciso del párrafo primero del artículo 14 ("En todo caso, los órganos de contratación cuidarán de que el precio de los contratos sea el adecuado al mercado") y con el ánimo de corregir la anterior situación, al regular en su artículo 141, d) la posibilidad de confiar al contratista principal la realización de las obras complementarias, sustituye la redacción del artículo 153.2 del Reglamento de 1.975 que decía " y de acuerdo con los precios que rigieron el contrato principal" por la nueva "...de acuerdo con los precios que rigen el contrato primitivo", con lo que inconfundiblemente se está reconociendo que el precio que rige el contrato no tiene necesariamente que coincidir con el que rigió el contrato primitivo en el momento de la adjudicación pues, realizado el 20 por ciento del contrato principal y transcurridos seis meses (1 año en el TRLCAP) aquél se ve sustituido por el nuevo que resulte de la aplicación de la revisión de precios que, en cada momento, corresponda.

e) La Junta Consultiva de Contratación Administrativa: en su Informe n/ 16/99 de 30 de Junio de 1999, sobre tramitación de obras complementarias, emitido a instancia del Director General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas, del Ministerio de Medio Ambiente, sienta, a nuestro juicio, un precedente al dictaminar, en su Consideración Jurídica 20 que "Expuesta la cuestión en la forma señalada, debe afirmarse nuevamente que ambos contratos el que se refiere a la obra principal o a la consultoría o servicios principales, son distintos del que comprende la ejecución de la actividad complementaria consecuente; aplicación, en su caso, del régimen de revisión de precios mediante la fórmula tipo o índice específico que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 104.1, se aplicará una vez se haya ejecutado el 20 por 100 del importe de cada contrato y hayan transcurrido seis meses desde la adjudicación de cada uno, calculándose los coeficientes de revisión en cada fecha respecto de la fecha final del plazo de presentación de las ofertas en las subastas y en los concursos que, lógicamente, corresponderán al contrato principal, y respecto de la fecha de adjudicación del contrato en el procedimiento negociado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 106.1 de la Ley".

B) CONSULTA:

A la vista de los anteriores antecedentes, se solicita Dictamen de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa para que, en interpretación del artículo 141, d) de la Ley 13/95 y del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000 de 16 de junio, se pronuncie sobre cuál sea el significado de "los precios que rigen el contrato primitivo " a que se refiere la citada norma y, en consecuencia, sobre si es correcto considerar que los precios aplicables a los contratos para la realización de obras complementarias o accesorias son los precios de adjudicación del contrato principal revisados con la revisión de precios que corresponda a dicho contrato a la fecha de adjudicación del contrato complementario".

CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

1.- La única cuestión que se plantea en el presente expediente es la de determinar el significado de la expresión "precios que rigen para el contrato primitivo" utilizada por el artículo 141 d) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas para las obras complementarias y, en concreto, si dichos precios son los de adjudicación o los precios revisados, cuando haya sido procedente la revisión de los precios del contrato primitivo y éstos hayan sido efectivamente revisados.

2.- A juicio de esta Junta Consultiva el segundo término de la alternativa es el que debe ser mantenido, acudiendo en primer lugar a una interpretación literal de la palabra "rigen" que emplea el artículo 141 d) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y que alude a una situación de presente, es decir, al momento de la adjudicación de las obras complementarias, en contraposición al pasado al que se refiere la palabra "rigieron" utilizada por el artículo 153.2 del Reglamento General de Contratación del Estado para regular la misma situación y que, por tanto, alude a los precios de adjudicación del contrato primitivo, por lo que debe sostenerse que en este punto la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, tanto en su versión primitiva, como en la incorporada al Texto Refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, ha alterado la norma del artículo 153.2 del Reglamento General de Contratación del Estado.

El resultado de la interpretación literal viene confirmado por la interpretación sistemática y teleológica del artículo 141 d) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, dado que si como afirman los artículos 14.1 y 104.4 párrafo segundo de la propia Ley "los órganos de contratación cuidarán de que el precio de los contratos sea el adecuado al mercado" y que "los índices de revisión reflejarán las oscilaciones reales del mercado" mal se compagina con tales declaraciones una adjudicación -la de las obras complementarias- por precio vigente en la fecha de adjudicación del contrato principal si este último por haber transcurrido más de un año (o seis meses en la redacción primitiva de la Ley) ha sido debidamente revisado.

Por otra parte, la posibilidad prevista en el artículo 141 d) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de que los precios se fijen contradictoriamente, junto con la aplicación de los que rigen para el contrato primitivo viene a demostrar que la finalidad de la norma no puede consistir en la aplicación de precios desfasados por el transcurso del tiempo, sobre todo si se tiene en cuenta y se insiste que para que el contrato primitivo tenga derecho a revisión y ésta se aplique ha tenido que transcurrir un año desde su adjudicación (artículo 104.1) (o seis meses en la redacción primitiva de la Ley) sin que la aplicación por tanto del precio revisado a la adjudicación de las obras complementarias pueda tener lugar hasta que haya pasado dicho año o seis meses, dejando aparte hipótesis en que el desfase entre la fecha de adjudicación del contrato primitivo y de las obras complementarias puede ser mayor y consistir en varios años, lo que haría más patente la inadecuación de aplicar los precios del contrato principal sin revisión en la adjudicación de las obras complementarias.

3.- Lo hasta aquí expuesto trata de responder a la cuestión consultada no obstante lo cual y por ser objeto de cita en el escrito de consulta y para evitar confusiones, hay que reiterar criterios de esta Junta (informes de 30 de junio de 1998 y de 30 de junio de 1999 - Expedientes 20/98 y 16/99) sobre obras complementarias y revisión de precios en las mismas, en el sentido de que la revisión de precios del contrato principal y de la obra complementaria actúan con total independencia, aplicándose los límites exentos de revisión en ambos contratos -principal y complementario- con dicha independencia, de tal modo que el contrato principal puede ser objeto de revisión sin que pueda serlo la obra complementaria hasta que transcurra un año (o seis meses según la redacción primitiva de la Ley) desde la adjudicación de la propia obra complementaria.

CONCLUSIÓN.

Por lo expuesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que en el supuesto de obras complementarias a que se refiere el artículo 141 d) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas la expresión "precios que rigen para el contrato primitivo" comprende no sólo los de adjudicación sino éstos incrementados con la revisión de precios, cuando dicho contrato tenga derecho a revisión y por cumplirse los requisitos de la Ley se haya efectivamente practicado.