



INFORME 1/2023 DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE LA JUNTA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DE NAVARRA SOBRE REVISIÓN EXTRAORDINARIA DE PRECIOS.

El día 21 de marzo de 2023 se recibió en el buzón de correo electrónico de esta Junta de Contratación una consulta formulada por don. A.B.L. en representación de Navarra de Suelo y Vivienda, S.A.U. en el que tras relatar el contenido de la normativa en materia de revisión excepcional de precios aprobada con motivo de la situación generada por la guerra de Ucrania, se solicita informe sobre la siguiente cuestión:

En el marco de la revisión de precios establecido en el Decreto-ley Foral 1/2022, de 13 de abril, por el que se adoptan medidas urgentes en la Comunidad Foral de Navarra en respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania, ¿la revisión de precios debe aplicarse de tal forma que sólo se tengan en cuenta los precios de los materiales cuyo coste se ha incrementado, lo que posibilita dar cumplimiento al artículo 109 LFCP, o, por el contrario, la revisión ha de realizarse considerando también los gastos generales y el beneficio industrial?

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- De acuerdo con el artículo 8.a) del Decreto Foral 74/2019, de 26 de junio, por el que se regula la Junta de Contratación Pública (DFJCP), están facultados para pedir informes “*Los titulares de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, en representación de los mismos y de los organismos públicos, sociedades públicas y fundaciones del sector público que tengan adscritos o bajo su tutela.*”

De acuerdo con lo anterior, el informe ha sido solicitado por persona no legitimada para ello. No obstante, dado el interés para el correcto funcionamiento del sistema de contratación pública, de las cuestiones generales que subyacen en la consulta, se procede a contestar a la misma de acuerdo con las funciones que el artículo 2.1.c) del DFJCP atribuye a este órgano.

SEGUNDA.- En su exposición, NASUVINSA sostiene, resumidamente, que una interpretación amplia del concepto “precio liquidado” aplicada sobre el Presupuesto de Ejecución Material (PEC), que incluye tanto los gastos generales como el beneficio industrial, contradice lo dispuesto por el artículo 109 LFCP, que establece expresamente la prohibición de revisar ambos conceptos.

Por tanto, la consulta parte de la premisa de que la aprobación del Decreto-ley foral 1/2022, de 13 de abril, por el que se adoptan medidas urgentes en la Comunidad Foral de Navarra en respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania no conlleva la derogación, para los supuestos que contempla, del régimen general de revisión de precios establecido en la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril de Contratos Públicos (LFCP), excepto en aquellas peculiaridades que establece de forma expresa, postura que comparte esta Junta de Contratación.

De acuerdo con lo anterior, y visto que la consulta se ciñe a valorar si la aplicación del artículo 109.1 último párrafo LFCP exige llevar a cabo la revisión de precios exclusivamente teniendo en cuenta el coste de los materiales (PEM) o si pueden considerarse también los gastos generales y el beneficio industrial, es preciso aclarar cómo discurre el régimen habitual de revisión de precios y si, a este respecto se establece alguna particularidad en el Decreto-Ley Foral 1/2022.

Para la correcta comprensión del sistema se requiere prestar atención no sólo al artículo 109 LFCP, sino también a los artículos 110 y 111, que son del siguiente tenor literal:

Artículo 109. Procedencia y límites.

1. Los precios de los contratos públicos celebrados por las entidades sometidas a esta ley foral solo podrán ser objeto de revisión periódica y predeterminada en los términos establecidos en este artículo. Se entenderá por precio cualquier retribución o contraprestación económica del contrato, bien sean abonadas por la Administración o por los usuarios.

La revisión de precios solo se podrá llevar a cabo en los contratos de obra, en los contratos de equipamiento de las Administraciones Públicas, los contratos de suministro de combustibles y en aquellos otros contratos en los que el período de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años, previa justificación en el expediente.

Para llevar a cabo la revisión de precios será requisito imprescindible que el contrato se hubiese ejecutado, al menos, en el 20% de su importe y hubiesen transcurrido dos años desde su formalización, excepto en los contratos de suministro de combustibles.

No se considerarán revisables en ningún caso los costes asociados a las amortizaciones, los costes financieros, los gastos generales o de estructura ni el beneficio industrial.

2. No cabrá la revisión periódica no predeterminada o no periódica de los precios de los contratos.

Artículo 110. Fórmulas de revisión.

1. La revisión de precios se llevará a cabo mediante los índices o fórmulas de carácter oficial que determine el órgano de contratación en el pliego regulador de la contratación. Estas fórmulas serán invariables durante la vigencia del contrato y determinarán la revisión de precios en cada fecha respecto a la fecha de adjudicación del contrato, siempre que la adjudicación se produzca en el plazo de tres meses desde la finalización del plazo de presentación de ofertas, o respecto a la fecha en que termine dicho plazo de tres meses si la adjudicación se produce con posterioridad.
2. Cuando para un determinado tipo de contrato, la Administración General del Estado haya aprobado fórmulas tipo, el órgano de contratación no podrá incluir otra fórmula de revisión diferente a ésta en los pliegos y contrato.

Artículo 111. Procedimiento de revisión.

1. Las fórmulas de revisión servirán para calcular, mediante la aplicación de índices de precios, los coeficientes de revisión en cada fecha respecto a la fecha de referencia señalada en el artículo anterior, aplicándose sus resultados a los importes de las prestaciones realizadas.
2. Cuando se utilicen fórmulas de revisión de precios en los contratos de obras y de suministros de fabricación se procederá a la revisión mediante la aplicación del coeficiente resultante de aquellas sobre el precio liquidado en la prestación realizada.

Para la adecuada comprensión del mecanismo de revisión de precios es necesaria la lectura comprensiva y la interpretación sistemática del texto legal. De acuerdo con ello, se trata de dotar a cada enunciado de un sentido adecuado al ordenamiento al que pertenece, de manera que en lo que aquí nos

ocupa, las previsiones del artículo 109 LFCP, han de ser interpretadas en sintonía, al menos, con las del artículo 110 y 111 de la misma norma.

De una adecuada interpretación sistemática e integral de tales preceptos se infiere que la revisión de precios opera, en síntesis, del modo siguiente:

Un determinado contrato contempla una fórmula tipo de revisión de precios (si la hay) en función de su objeto. Esta fórmula, a su vez contiene una serie de conceptos de coste (componentes básicos de costes relativos al proceso de generación de las prestaciones objeto del contrato). Entre los costes a tener en cuenta, en ningún caso podrán estar ni los gastos generales ni el beneficio industrial. El impacto de estos conceptos de coste en el precio del contrato se mide mediante la aplicación a cada concepto de índices oficiales aprobados por el INE, lo que resulta en un coeficiente, que, aplicado al importe líquido de las prestaciones realmente ejecutadas, dará lugar a una cuantía, que el contratista tendrá derecho a percibir en concepto de revisión de precios.

En ningún caso el Decreto-Ley Foral 1/2022 modifica lo anterior, excepción hecha de las precisiones que establece en cuanto a, por un lado, la forma de determinar si el contratista tiene derecho a revisión de precios y, qué otros conceptos no serán tenidos en cuenta en las fórmulas, para el cálculo de la cuantía a percibir una vez determinado que existe el derecho a la revisión. En particular, para establecer el derecho a la revisión de precios se ha de estar, en lo relativo a los costes, a lo previsto por el artículo 17.b) del Decreto-Ley Foral 1/2022. Y para calcular la cuantía de la revisión, al contenido del artículo 19, con el límite previsto en el artículo 18, dado que esta norma establece criterios más estrictos que los previstos por la norma general de la LFCP, que de por sí ya supone una alteración del principio general "pacta sunt servanda".

Es aquí, en la repetida mención de las fórmulas tipo, en las que se contemplan los costes, donde nace la confusión que ha dado lugar a la solicitud de este informe, puesto que las fórmulas de revisión de precios no contemplan ni los gastos generales, ni el beneficio industrial. Esto es así porque en ningún caso los "costes" de gastos generales y beneficio industrial forman parte de los componentes básicos de costes relativos al proceso de generación de las prestaciones objeto del contrato, que son los que integran las fórmulas de revisión de precios que dan lugar al coeficiente aplicable al importe líquido, sobre el que se calcula la cuantía de la revisión, tanto sea esta ordinaria como extraordinaria.

Llegados a este punto sólo resta determinar cuál es el importe líquido de las prestaciones ejecutadas, teniendo presente que la premisa desde la que se ha partido es la no derogación del sistema general de revisión de precios establecido en la LFCP en aquello que no exista una previsión expresa. Por tanto, en lo que aquí afecta, el importe líquido sobre el que aplicar el coeficiente que ha arrojado la fórmula tipo con las modificaciones previstas en el Decreto-Ley Foral 1/2022, será el mismo que para las revisiones de precios “ordinarias”. De acuerdo con ello, para el cálculo del importe líquido de la revisión es necesario tener en cuenta tanto los gastos generales como el beneficio industrial que se hayan previsto en el presupuesto base de licitación, minorados en el % de baja en que haya consistido la oferta del contratista, cumpliendo así con lo previsto por el artículo artículo 596 del Ley de Enjuiciamiento Civil, que afirma “se considerará líquida toda cantidad de dinero determinada, que se exprese en el título con letras, cifras o guarismos comprensibles”, teniendo por determinada aquella que debe percibir el contratista. Sobre esta misma cuestión han tenido ocasión de pronunciarse repetidas veces otros órganos consultivos en materia de contratación pública, y en concreto recientemente tanto la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en su [informe 36/2022](#) como la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid mediante [informe 2/2023](#), ambas, aceptando la postura del [informe 10/2009](#) de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, que entienden aplicable a la norma que regula la revisión extraordinaria de precios, posición compartida por esta Junta de Contratación.

Esta afirmación, según ya se ha visto más arriba, no implica una contradicción con la prohibición expresa del artículo 109 LFCP, de tener en cuenta estos conceptos de coste a la hora de llevar a cabo la revisión puesto que en ningún caso se tienen en cuenta, al no formar parte de las fórmulas tipo.

CONCLUSIONES

La aplicación de la revisión extraordinaria de precios, establecida en el Decreto Ley Foral 1/2022, de 13 de abril, por el que se adoptan medidas urgentes en la Comunidad Foral de Navarra en respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, de acuerdo con las previsiones de los artículos 109 a 111 de la Ley Foral de Contratos Públicos, no permite la utilización de fórmulas que contemplen los gastos generales ni el beneficio

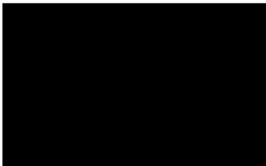
industrial entre los conceptos de coste a tener en cuenta, puesto que estos costes no forman parte del proceso de generación de las prestaciones.

La determinación de la cuantía de la revisión de precios debe llevarse a cabo sobre los importes líquidos de las prestaciones ejecutadas, condición que alcanzan una vez aplicado el coeficiente de revisión determinado por la fórmula, correspondiente al PEM, y sumados los gastos generales y el beneficio industrial minorados en el % de la baja ofertada.

Es todo cuanto se informa, que se somete a cualquier otro criterio mejor fundado en Derecho.

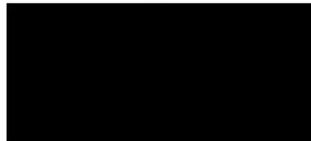
Pamplona, 4 de mayo de 2023

LA PRESIDENTA



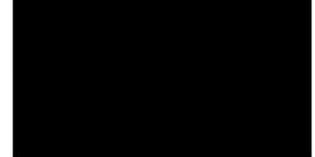
Marta Echavarren
Zozaya

EL VOCAL



José Antonio Razquin
Lizarraga

LA SECRETARIA



Silvia Baines
Zugasti