

Dictamen 11/00 (Ref. A.G. Defensa). La obligación de pagar a los contratistas el importe de la revisión de precios es accesoria de la obligación principal de pago del precio, por lo que aquélla queda extinguida si el contratista acepta el pago de ésta sin haber previamente reclamado el cobro de la revisión, ni hacer reserva de ello al tiempo de la liquidación.

La cuestión que debe abordarse en el presente informe es la relativa a si es conforme a Derecho la resolución que acordó la revisión de precios cuando el contrato de obras celebrado ya se encontraba extinguido.

En el informe de 9 de marzo de 2000 de la Asesoría Jurídica [...] se justifica la improcedencia de la revisión de precios acordada básicamente sobre la consideración de que la obligación de pagar el importe de las revisiones constituye una obligación accesoria de la principal de pago, apoyando dicha tesis en los dictámenes del Consejo de Estado de 30 de septiembre de 1971 y en la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de junio de 1992.

Este Centro comparte el criterio contenido en dicho informe sobre el carácter accesorio de la obligación de revisión de precios y la ausencia de autonomía de dicha obligación respecto a la principal de pago de la prestación. El carácter accesorio de la revisión queda reflejado en el artículo 14 de la LCAP, relativo a los «precios de los contratos», que incluye, en su apartado 3º, la revisión de precios, y en el artículo 109 de dicho texto legal, que prevé el pago del importe de la revisión en las certificaciones o pagos parciales o, excepcionalmente, en la liquidación del contrato. El efecto fundamental que se deriva de este carácter accesorio es precisamente que la obligación accesoria ha de seguir las vicisitudes de la obligación principal, lo que implica que si se extingue la obligación principal queda extinguida la accesoria.

Reiterada doctrina del Consejo de Estado viene manifestando que el pago final de la liquidación del contrato, recibido por el contratista sin reserva, extingue el eventual derecho de revisión o modificación de precios. Así, puede citarse el dictamen de 13 de abril de 1967, recaído en el expediente nº 35.328, en el que el Consejo de Estado declara lo siguiente:

«... El Consejo de Estado debe reiterar, una vez más, la doctrina que en numerosos expedientes de revisión de precios tiene establecida, en el sentido de que la obligación administrativa de pagar a los contratistas el importe de las revisiones de precios establecidas por las Leyes especiales sobre la materia no constituye una obligación autónoma respecto a los del contrato inicial, sino que, por el contrario, es una mera obligación accesoria de la obligación principal de pago del precio señalado en el contrato, y, por tanto, lejos de tener una subsistencia independiente, solamente se mantiene en tanto subsista la obligación principal, a la cual ha venido a inherirse por efecto de la Ley especial que conceda la revisión de precios. Resultado de esta carácter accesorio de la obligación —y correlativo derecho del contratante contra la Administración— de abonar el importe de la revisión de precios, la misma queda extinguida al extinguirse por el pago la obligación principal —abono del precio contractual—, cuando dicho pago se recibe por el contratista sin haber previamente reclamado el cobro de la revisión, ni hacer reserva de ello en el momento mismo de recibir el importe de la obligación principal, o su último plazo. Por ello, el posible derecho de la Sociedad 'A' a obtener la revisión de precios de su suministro estaba ya extinguido en el momento de deducir su petición...»

En el mismo sentido, el dictamen del Consejo de Estado de 30 de septiembre de 1971 (expediente nº 37.710):

«La conformidad del contratista con la liquidación definitiva, que despliega toda su eficacia en el transcurso del plazo de treinta días sin que se formulen las reservas pertinentes, otorga a aquélla el carácter de consentida y firme y veda al interesado su impugnación eficaz en vía ordinaria (...).

Es, pues, durante la vida del contrato cuando se debe suscitar la cuestión de si la cláusula de revisión debe desplegar sus efectos en el caso concreto de que se trate...».

En términos similares se pronuncia el Consejo de Estado en su dictamen de 25 de febrero de 1988 (expediente nº 51.612), respecto a una petición indemnizatoria por incremento del precio de los ligantes en unas obras, al manifestar lo siguiente:

«Así pues, el contrato de obras está concluso y terminado por parte del contratista en el momento en que termina la realización de las obras y, por parte de la Administración, en el momento en que la recibe y asume la contraprestación de satisfacer el precio definitivo que le corresponde. Estos dos momentos coinciden en la denominada recepción y liquidación provisionales. Cualquier reclamación formulada pasado este instante debe considerarse extemporánea, por haberse entonces ya concluido la relación contractual con la Administración».

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa comparte el criterio expuesto y, así, en el informe 15/1984, de 13 de junio, invocando el dictamen del Consejo de Estado de 13 de abril de 1967 citado anteriormente (expediente nº 35.328), afirma lo siguiente:

«Para resolver tal cuestión se hace preciso partir de la naturaleza jurídica de la obligación de pago de las revisiones de precios, que ha de configurarse como una obligación accesoria en relación con la principal del pago de la obra ejecutada, con la importante consecuencia, precisamente por este carácter accesorio, de que ha de seguir las vicisitudes de la obligación principal, especialmente en cuanto a su extinción, de tal modo que extinguida por cualquier causa la obligación principal, automáticamente y por su propia naturaleza, queda extinguida la obligación accesoria, cuya existencia no tiene más razón de ser que la subsistencia de la obligación a la que se halla ligada en relación de pura accesoriidad».

Debe añadirse que este Centro ya se pronunció sobre esta cuestión en el informe de 13 de marzo de 1989 (Referencia: A.G. Transportes 1/89), en el que, reiterando la doctrina del Consejo de Estado y de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa anteriormente citada, indicaba lo siguiente:

«Es evidente que esta doctrina del Consejo de Estado ha de ser entendida en el sentido de que no existe derecho a la revisión de precios una vez extinguida la obligación principal, salvo en los casos en que el contratista haya hecho valer tal derecho, bien mediante la solicitud de la revisión en cualquier momento anterior a la extinción, por pago, de aquella obligación principal, bien haciendo la oportuna reserva en el momento de la liquidación final del contrato».

En dicho informe se aludía, además, a la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de mayo de 1985, que vuelve a citar la doctrina del Consejo de Estado contenida en su dictamen de 13 de abril de 1967 para rechazar una revisión de precios solicitada tras la extinción del contrato. Dicha sentencia señalaba: «La obligación administrativa de pagar a los contratistas el importe de las revisiones de precios, establecidas por las Leyes especiales sobre la materia, no

constituye una obligación autónoma respecto a las del contrato inicial, sino que, por el contrario, es una mera obligación accesorio de la obligación principal; lo que sirvió de fundamento para dictaminar la improcedencia de acceder a la revisión solicitada, en atención a que la petición de revisión de precios se había formulado cuando la obligación principal ya había sido satisfecha».

La sentencia del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 1999 viene a confirmar el criterio expuesto (si bien en el caso que aborda la referida sentencia se estima la reclamación de revisión de precios), «sensu contrario», al afirmar que «mientras el vínculo contractual no se extinga por la recepción definitiva de las obras, corresponde al contratista la responsabilidad de su ejecución y a la Administración el pago del precio, en el que incide la pretensión indemnizatoria formulada para restablecer el equilibrio económico del contrato ...». Se desprende de la sentencia citada que una vez producida la recepción definitiva de las obras se extingue el vínculo contractual y, en consecuencia, las obligaciones de las partes.

La doctrina que se desprende de los dictámenes y sentencias mencionados, aun cuando se refieran a supuestos en los que no era aplicable la LCAP de 1995, sino la LCE, es plenamente aplicable en la actualidad.

El artículo 109 de la LCAP dispone lo siguiente:

«El importe de las revisiones que procedan se hará efectivo mediante el abono o descuento correspondiente en las certificaciones o pagos parciales o, excepcionalmente, en la liquidación del contrato, cuando no hayan podido incluirse en dichas certificaciones o pagos parciales».

El citado artículo de la LCAP reproduce lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto-Ley 2/1964, de 2 de febrero, sobre inclusión de cláusulas de revisión en los contratos del Estado y organismos autónomos, que exigía igualmente que las revisiones se efectuasen «mediante el abono o descuento correspondiente en las certificaciones parciales de las obras o, en su caso, en la liquidación final del contrato».

Por otra parte, el apartado 1.e) de la disposición derogatoria de la LCAP establece expresamente la subsistencia de las disposiciones del indicado Decreto-Ley 2/64, que no se opongan a lo establecido en la propia Ley, si bien como norma reglamentaria.

En definitiva, la entrada en vigor de la LCAP no altera el carácter accesorio de la obligación de revisión de precios respecto de la obligación principal del pago del precio, ni la necesidad de que la revisión se solicite durante la vigencia del contrato.