

IV. JURISPRUDENCIA

1. COMENTARIOS MONOGRAFICOS

Sobre la vigencia del artículo 57 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales en orden a la revisión de precios en las obras contratadas por aquéllas

352.712 (094.9) (46)

por

NEMESIO RODRIGUEZ MORO

El artículo 57 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales dice así:

«1. Los contratos en que intervengan las Corporaciones locales se entenderán siempre convenidos a riesgo y ventura para el contratista, sin que éste pueda solicitar alteración del precio o indemnización, excepto por alguna de las siguientes causas:

- a) incendios originados por la electricidad atmosférica;
- b) daños producidos por terremotos;
- c) daños derivados de movimiento del terreno en que se estén construyendo las obras;
- d) destrozos ocasionados violentamente a mano armada en tiempo de guerra o por sediciones populares o robos tumultuosos; y
- e) aumentos que excedan del 10 por 100 del precio de los materiales o jornales que de hecho viniere satisfaciendo el contratista, cuando fueren establecidos por precepto obligatorio y no existiere demora imputable a aquél en relación con los plazos señalados por el pliego de condiciones.

2. En los supuestos del párrafo anterior, no podrán ser rebasados los coeficientes a que alude el apartado d) del artículo 23, pero sí estimados otros inferiores».

Pero he aquí que este precepto, en cuanto a su apartado e), fue dejado en suspenso por el Decreto de 25 de febrero de 1955, diciéndose al efecto en el artículo 1.º de dicho Decreto: «Se suspende la

aplicación del apartado e) del artículo 57 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales, aprobado por Decreto de 9 de enero de 1953, en lo que se refiere "a los contratos de obras" a cargo de aquéllas». Y luego en el artículo 2.º dice que lo dispuesto en el artículo anterior será aplicable a todas las obras.

Una primera observación ha de hacerse, y es que las disposiciones se refieren a los contratos de obras, quedando al margen los contratos de suministros y los de servicios, siendo así que el Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales rige no solamente los contratos de obras, sino también los de servicios, suministros e incluso bienes de tales Corporaciones.

Por ello se estima que el artículo 57 del Reglamento de Contratación debe aplicarse a los contratos de suministros y a los de servicios. En cuanto a éstos, ya en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales se consigna que tales contratos se otorgarán generalmente por concesión administrativa, y entre las obligaciones impuestas a la Corporación respectiva en el artículo 127 de dicho Reglamento se establece la de «mantener el equilibrio financiero de la concesión», incluyéndose correlativamente entre los derechos del concesionario el obtener compensación económica que mantenga el equilibrio financiero de la concesión.

La cuestión sobre revisión de precios en la contratación de obras municipales o provinciales ha dado lugar a honda polémica. Para unos es incuestionable que sigue en vigor la suspensión de la aplicación del apartado e) del artículo 57 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales, en tanto que para otros tal suspensión ya no puede hoy mantenerse. Así, la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de enero de 1971 (Ar. 152), que anula la del inferior, declara que está vigente el párrafo e) del artículo 57 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales.

El argumento básico de la doctrina de esta sentencia del Tribunal Supremo es que en la actualidad se ha roto el paralelismo que en relación con la revisión de precios venía siendo una constante entre las disposiciones dictadas para los contratos de obras del Estado y para los de las Corporaciones locales, con lo cual se produce, en tanto no se dicte una disposición similar a la del Estado, un desequilibrio de ese paralelismo que al efecto se venía manteniendo, lo cual impone considerar vigente el artículo 57 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales. En dicha sentencia se hace una exposición de los preceptos dictados sobre el particular para la Administración general y la local, diciendo:

a) Que la Ley de 17 de julio de 1945 dictada para la revisión de precios en las obras del Estado fue seguida, en aplicación de su concepto autorizante de revisión en la contratación de Corporaciones locales, por el Reglamento de 9 de enero de 1953.

b) Que el Decreto de 13 de enero de 1955, que suspendió temporalmente la aplicación de los preceptos de la Ley de 17 de julio de 1945, fue seguido del Decreto de 25 de febrero del mismo año

de 1955 por el que se suspendió la revisión de precios de las obras de las Corporaciones locales, para mantener así, según se dice en el preámbulo, el «paralelismo entre el régimen jurídico de la contratación de la Administración central y el régimen jurídico de la Administración local».

c) Que el Decreto-ley de 18 de enero de 1957, dictado para establecer la compensación en los contratos de obras estatales, autorizando por una sola vez la modificación del precio fijado en proyectos de obras adjudicadas antes del 1 de noviembre de 1956, fue seguido por el Decreto de 22 de febrero de 1957, que alzó por una sola vez la suspensión que había dispuesto el Decreto de 25 de febrero de 1955 en lo que se refiere a la contratación de las Corporaciones locales otorgando la misma compensación que se otorgaba en los contratos del Estado.

d) Que de nuevo el Decreto de 22 de mayo de 1963 autorizó a la Administración central para llevar a cabo una compensación en orden a actualizar los precios de obras licitadas antes de 1 de enero de 1963, y este Decreto fue subseguido por el de 17 de octubre de 1963 que autorizó también a las Corporaciones locales para acordar, por una sola vez, a título de compensación, la actualización de los precios de obras licitadas antes del 1 de enero y pendientes de ejecución en tal fecha.

e) Que con fecha 17 de octubre de 1963 se dictó el Decreto-ley para la Administración general del Estado, luego redactado de nuevo por el Decreto-ley de 5 de febrero de 1964, por el que se autorizó la inclusión de cláusulas de revisión en los contratos de obras del Estado y de los organismos autónomos, sin que dicha disposición haya sido seguida de una norma similar para los contratos de obras de las Corporaciones locales, con lo cual, sigue diciendo la sentencia, se ha roto ese paralelismo que venía manteniéndose entre la normativa dictada para la contratación de obras del Estado y las de las Corporaciones locales, originándose, así, una situación anómala. En cumplimiento de ese Decreto-ley de 4 de febrero de 1964 se han dictado luego disposiciones que establecen las fórmulas polinómicas para la revisión de precios de las obras de más de cinco millones de pesetas, revisión que para 1971 fue fijada por una larga serie de fórmulas polinómicas contenidas en el Decreto de 19 de diciembre de 1970.

Según, pues, la tesis de la sentencia antes citada, al romperse este paralelismo se hace necesario procurar el mismo tratamiento a la contratación de obras de la Administración pública, que debe comprender tanto a la Administración general del Estado como a las Corporaciones locales, pues, sigue diciendo la sentencia, ha de tenerse en cuenta que toda la legislación dictada sobre el particular «no constituye normas estáticas definitorias de posiciones jurídicas, sino disposiciones oportunistas de naturaleza circunstancial, como típica normativa de coyuntura, tal como lo demuestra la variabilidad de su adaptación a las diversas situaciones económicas que constituyen la *ratio legis* de cada precepto». Y continúa diciendo: «debe apreciarse como convin-

cente y racional el argumento que la Sala territorial califica como "muy estimable", puesto que al integrar toda la contratación administrativa tanto en la esfera central como en la local una misma actividad jurídica ha de atenerse a una misma fundamentación racional y exegética, *que refuerza la tesis derogatoria del Decreto de 25 de febrero de 1955 y su inaplicabilidad normativa, dado su carácter provisional y contingente*, como toda medida suspensoria del orden jurídico, cuya característica esencial es la de repugnar a la idea de permanencia, ya que está constreñida a una validez temporal cuya supervivencia indefinida constituiría la aplicación de un positivismo hermético, contrario a la generalidad del ordenamiento incompatible con las normas de la contratación administrativa».

Pero otra sentencia de la Sala 4.ª del Tribunal Supremo de 5 de enero de 1972 viene a mantener la tesis contraria, con revocación de la sentencia de la Audiencia territorial, e incluso sustentando el criterio (con el que difícilmente se puede estar de acuerdo) de que no podían las partes contratantes, al consignar una cláusula de revisión, reenviar al artículo 57 del Reglamento de Contratación para regularla por cuanto la vigencia de este precepto estaba en suspenso.

El razonamiento de esta sentencia es el siguiente:

«CONSIDERANDO: Que la única cuestión a decidir en este recurso queda ceñida a determinar si por estar pactado en la cláusula 15 del pliego de condiciones económicas del contrato celebrado por el recurrente con el Ayuntamiento de Torrelavega, debe accederse a la revisión de precios solicitada, o por estar suspendida la ejecución de lo dispuesto en el artículo 57 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales y ser lo convenido en la cláusula 15 del pliego de condiciones lo mismo que se autorizaba en aquel artículo, es de estimarse que no procede la revisión.

CONSIDERANDO: Que siendo esta jurisdicción revisora de los actos administrativos recurridos y no existiendo problema de si se han guardado las formalidades legales en el procedimiento seguido, si bien en un principio, por la Ley sobre revisión de precios de 17 de julio de 1945 y por lo que ordenaba el artículo 57 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales, una vez justificado que por disposición legal obligatoria había existido un aumento superior al 10 por 100 en cuanto a mano de obra y materiales, la revisión era procedente, después la ejecución de invocado artículo quedó definitivamente suspendida por Decreto de 25 de febrero de 1955, y esta suspensión, pese a cuanto alega el recurrente, ya no fue levantada, porque las dos revisiones que autorizaron los Decretos de 22 de febrero de 1957 y 17 de octubre de 1963, lo fueron sobre contratos celebrados en ciertas épocas determinadas, que no alcanzan al ahora en cuestión, y, además, con la expresión de que tales revisiones se hacían por una sola vez; *por lo que al no existir disposición alguna que expresamente derogara la suspensión acordada por el Decreto de 25 febrero de 1955, no cabe duda alguna de que la suspensión subsiste*, y aunque en efecto existe pacto en contrario de las partes, esta cláusula carece de toda eficacia

y fuerza de obligar, desde el momento en que se pactó en contra de lo dispuesto en la Ley, lo que no permite el artículo 1.255 del Código civil, de aplicación al caso al no ser contradicho por precepto administrativo de igual rango; por lo tanto, el recurrente carece de acción para solicitar la revisión de precios que se hace mención, procediendo en consecuencia revocar la sentencia recurrida que autorizó lo contrario.

CONSIDERANDO: Que al revocarse dicha sentencia y declarar no haber lugar a la revisión de precios pretendida, en forma alguna puede entrarse a examinar la cuantía a que asciende ésta y las demás cuestiones que se han planteado; sin imposición de costas de las causadas en ambas instancias por no apreciarse temeridad o mala fe en las partes contendientes».

No hace falta insistir en la perplejidad que esta confusa situación produce, con la consecuente desorientación para los particulares interesados y sobre todo para los órganos de la Administración que han de resolver en esta materia. Tal situación da lugar a largos y costosos pleitos, que no sólo originan grandes gastos y acumulan trabajo sobre la Administración y sobre los Tribunales, sino que llevan consigo situaciones de fricción entre contratistas y Administración local con el perjuicio consiguiente para unas mejores relaciones entre Administración y administrados. Se hace, pues, indispensable dictar cuanto antes una disposición del adecuado rango legal para terminar de una vez con este semillero de quebraderos de cabeza para quienes tienen que asesorar y para los que han de resolver, y de pleitos que originan grandes gastos y perturban la armonía entre Administración y contratistas.