



**T. S. J. MURCIA SALA 1 CON/AD
MURCIA**

SENTENCIA: 00015/2025

UNIDAD PROCESAL DE APOYO DIRECTO

N56820 SENTENCIA APELACION TSJ ART 85.9 LJCA
PALACIO DE JUSTICIA, RONDA DE GARAY, 5

DIR3:J00008050

Teléfono: Fax:

Correo electrónico:

N.I.G: 30030 45 3 2021 0003804

Procedimiento: AP RECURSO DE APELACION 0000123 /2023

Sobre: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

De.

Representación D^a.

Contra. AYUNTAMIENTO DE CARAVACA DE LA CRUZ

Representación D^a.

**ROLLO DE APELACIÓN Núm. 123/2023
SENTENCIA Núm. 15/2025**

**LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MURCIA**

SECCIÓN PRIMERA

Compuesta por los/as Ilmos/as. Sres/as.:

Doña

Presidenta

Doña

Don

Magistrados/as

ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A N.º 15/25

Murcia, a veintiocho de enero de dos mil veinticinco



En el recurso de apelación núm. 123/2023 seguido contra la sentencia núm. 309/2022, de 23-11-2022, del Juzgado Contencioso Administrativo núm. 1 de Murcia, dictada en el procedimiento ordinario núm. 570/2021, de cuantía de 213.116,34 euros, en el que figuran como parte apelante representada por la Procuradora D^a.

y dirigida por el Letrado D. _____ y como parte apelada el Excmo. Ayuntamiento de Caravaca de la Cruz, representado por la Procuradora D^a.

_____ y dirigido por el Letrado D. _____, sobre contratación; siendo ponente el Magistrado D. _____, quien expresa el parecer de la Sala.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

ÚNICO.- Presentado el recurso de apelación referido, el Juzgado Contencioso Administrativo núm. 1 de Murcia lo admitió a trámite y lo remitió a la Sala que designó Magistrado ponente y acordó que quedaran los autos pendientes de señalamiento para votación y fallo, señalándose para dicho acto el día 17-1-2025, fecha en que tuvo lugar, quedando las actuaciones concluidas y pendientes de sentencia.

II.- FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- Es objeto del presente recurso de apelación la sentencia núm. 309/2022, de 23-11-2022, del Juzgado Contencioso Administrativo núm. 1 de Murcia, dictada en el procedimiento ordinario núm. 570/2021.

El fallo de la sentencia dice:

“Desestimo el recurso contencioso administrativo interpuesto por la mercantil _____, contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 9 de diciembre de 2021, por el que se dispone “No proceder a la revisión de precios solicitada por ser conforme a derecho”. Sin costas.

La *ratio decidendi* de la desestimación se encuentra en el fundamento de derecho tercero de la sentencia cuando dice:

“Por lo que afecta al presente caso, el contrato suscrito por el Ayuntamiento de Caravaca y la mercantil cedente, _____, de _____ 2014 para la gestión mediante concesión



del servicio de recogida de residuos urbanos, limpieza viaria y mantenimiento y conservación de parques y zonas verdes fue directamente afectado por la disposición Adicional 88ª de la Ley 22/2013 de 23 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, cuyo tenor literal dice:

Octogésima octava. Desindexación respecto a índices generales de contratos del sector público.

Uno. El régimen de revisión de los contratos del sector público cuyo expediente se haya iniciado con posterioridad a la entrada en vigor de esta Ley no podrá referenciarse, en lo atinente a precios o cualquier otro valor monetario susceptible de revisión, a ningún tipo de índice general de precios o fórmula que lo contenga y, en caso de que proceda dicha revisión, deberá reflejar la evolución de los costes. Se entiende que los expedientes de contratación han sido iniciados si se hubiera publicado la correspondiente convocatoria del procedimiento de adjudicación del contrato. En el caso de procedimiento negociado sin publicidad, para determinar el momento de iniciación se tomará en cuenta la fecha de aprobación de los pliegos.

El régimen descrito en el párrafo anterior, a partir de la entrada en vigor de esta Ley, resultará de aplicación a la aprobación de sistemas de revisión de tarifas o valores monetarios aplicables a la gestión de servicios públicos cualquiera que sea la modalidad de prestación, directa o indirecta, por la que se haya optado.

Dos. A efectos de lo dispuesto en los párrafos anteriores, se entiende por índice general de precios cualquier índice de precios directamente disponible al público que esté construido a partir de otros índices disponibles al público. No tendrán esta consideración los índices de precios referidos a agrupaciones de bienes o servicios suficientemente homogéneos que sean habitualmente asimilables entre sí en su utilización en las actividades productivas, cuando no se encuentren disponibles para su utilización pública precios específicos o subíndices más detallados.

Tres. Asimismo, se entiende por sector público el conjunto de organismos y entidades enumeradas en el apartado primero del artículo 3 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Cuatro. Esta disposición adicional no será de aplicación a la revisión de precios basada en las fórmulas establecidas en el Real Decreto 1359/2011, de





7 de octubre, por el que se aprueba la relación de materiales básicos y las fórmulas-tipo generales de revisión de precios de los contratos de obras y de contratos de suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas.

Por lo tanto, por Ministerio de la Ley, quedó derogada y sin efecto la estipulación contenida en el artículo 9 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (Folios 4 a 43 del expediente administrativo “licitación”) que recogía expresamente la revisión de precios del contrato con referencia objetiva a un índice general de precios.

En consecuencia, el negocio jurídico de transmisión de los derechos de cobro firmado el 2 de diciembre de 2019, no tiene efecto alguno en lo referente a la revisión contractual de precio, dado que el concesionario adjudicatario fue privado de ese derecho en la forma estipulada por la citada Ley de Presupuestos para 2014.

Procede desestimar el recurso, sin perjuicio de que el nuevo concesionario pueda postular la revisión de precios acreditando la evolución de costes, de manera que pueda apreciarse un sustancial desequilibrio financiero de la concesión”.

SEGUNDO.- La parte apelante pide que se dicte sentencia “por la que, estimando el Recurso de Apelación, se revoque la Sentencia apelada y, en su lugar se estime íntegramente el Recurso contencioso-administrativo formulado por esta parte frente al Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 9 de diciembre de 2021 por el que se dispone “No proceder a la revisión de precios solicitada por ... en base a los fundamentos aducidos en el informe de Secretaría” del contrato “Servicio de recogida de residuos sólidos urbanos, limpieza viaria y mantenimiento y conservación de parques y zonas verdes de Caravaca de la Cruz”, lo anule y declare el derecho de mi representada al cobro de la cantidad de 213.116,34 €, condenando al Ayuntamiento de Caravaca a su pago, más los intereses de demora computados provisionalmente en 37.616,23 € y que continuarán devengándose y habrán de actualizarse cuando se produzca el efectivo pago por parte del Ayuntamiento; más los intereses sobre estos intereses, computados provisionalmente en 531,78 € y que continuarán devengándose y habrán de actualizarse cuando se produzca el efectivo pago por parte del Ayuntamiento; con imposición de costas al Ayuntamiento”.



Con carácter previo a desarrollar los motivos en que se funda el recurso, la apelante afirma que la sentencia no es apta para entender cuál ha sido el objeto del litigio y las cuestiones planteadas por las partes. Dice que no es apta porque otorga relevancia a hechos sobre los que no existe discusión, (cesión por _____ a _____

_____, del “Contrato de gestión, mediante concesión del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos, limpieza viaria y mantenimiento y conservación de parques y zonas verdes en el término municipal de Caravaca de la Cruz”; cesión por la primera a la segunda de todos los derechos de cobro que ostentara frente al ayuntamiento demandado), y porque considera que por aplicación de la disposición adicional 88ª de la Ley 22/2013 quedó derogado el régimen de revisión de precios previsto en el contrato, sin que esto fuera objeto de discusión.

Como consecuencia alega como motivos de impugnación:

- Incongruencia de la sentencia porque obvia el análisis de las cuestiones esenciales planteadas por la parte recurrente, en concreto:

“1. La obligatoriedad de aplicar las cláusulas de revisión de precios, al estar establecidas ya en el PCAP y el contrato que resultaban plenamente aplicables y Ley entre partes, no siendo en cualquier caso cláusulas de las que pudiera predicarse un vicio de nulidad (como se detalla en el Fundamento de Derecho Primero de la demanda).

2. La aplicabilidad de las Cláusulas al no haber sido objeto, en su caso, de un procedimiento de revisión de oficio o declaración de lesividad (como se detalla en el Fundamento de Derecho Segundo de la demanda).

- Falta de motivación y error en la valoración de la prueba. La sentencia, al afirmar que “por Ministerio de la Ley quedó derogada y sin efecto la estipulación contenida en el artículo 9 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares” y por lo tanto el régimen de revisión de precios previsto en dicha cláusula” incurre en un error en la valoración de la prueba porque “la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 se publicó en el BOE de 26 de diciembre de 2013, entrando en vigor el día 15 de enero de 2014 (según el artículo 2.1 del Código Civil) y el PCAP está suscrito en fecha 18 de febrero de 2014 (Folio 42 del expediente administrativo “licitación”), que es a su vez la fecha del anuncio en el BORM (Folio 3 del expediente administrativo “licitación”). Por lo tanto, nunca pudo quedar





“derogado” el PCAP, ni el contrato suscrito posteriormente, por una norma que es anterior en el tiempo.

Es obvio que teniendo en cuenta estos hechos la Sentencia debió haber razonado y resuelto dentro de los términos planteados por las partes sobre la aplicabilidad o no de la cláusula de revisión de precios que se incluyó en el PCAP y en el contrato a pesar de la entrada en vigor de esta norma, y sobre sus posibles efectos”.

Existe, se afirma, un error en la valoración de la prueba evidente, claro, palmario, apreciable con una mera lectura de los documentos obrantes en autos, sin necesidad de efectuar ningún razonamiento jurídico, valoración o apreciación subjetiva sobre los documentos, STSJ-Murcia 385/2017, de 22-3-2017. Y como consecuencia la sentencia prescinde de las cuestiones planteadas por las partes limitándose a hacer una errónea afirmación sobre la derogación de las cláusulas. *“No se plantea si los términos literales de la DA 88ª debieron o no tener efecto sobre el procedimiento de licitación en curso, sobre si resultaba aplicable o no, sobre los efectos entre las partes de las cláusulas que fueron efectivamente incorporadas al PCAP y al contrato, sobre la existencia o no de un vicio de anulabilidad o nulidad en dichas cláusulas y sus posibles efectos, en su caso, sobre la eventual necesidad de haber efectuado por el Ayuntamiento un procedimiento de revisión del contrato, etc”* lo que constituye un caso de falta de motivación.

A continuación, afirma que procede la revisión de precios al venir recogida en el PCAP y el contrato, y no haber sido revisados tales actos. Así resulta de la doctrina de los tribunales que resuelven el recurso especial en materia de contratación, como por ejemplo mantiene la resolución 396/2015, de 17-11-2015 del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía; criterio que sigue la STSJ-Valencia 748/202, de 28-9-2021; también de la jurisprudencia, STS de 28-11-1983. Y añade que las revisiones de precios que debieron ser abonadas devengaron, a su vez, intereses de demora, no habiendo discutido el ayuntamiento demandado la procedencia de aquellos ni de sus actualizaciones.

TERCERO.- La parte apelada pide que se dicte sentencia que, *“desestimando íntegramente el recurso de apelación presentado de contrario, confirme en todos sus extremos la sentencia de instancia, con expresa imposición de las costas de esta alza a la parte apelante”.*





Opone que la sentencia acoge su argumentación en la instancia. Tal argumentación consiste en afirmar que las cláusulas 9 del PCAP y cuarta del contrato son nulas, ex art. 62.1.f) de la Ley 30/1992, porque al incumplir la disposición adicional 88ª de la Ley 22/2013 permiten al concesionario adquirir un derecho, (el derecho a la revisión de precios), en contra de una expresa prohibición legal, (según resulta del Informe 4/2017 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Extremadura y del Dictamen del Consejo de Estado 2015/2007).

Niega que exista incongruencia, debiendo entender el silencio como una desestimación tácita de las alegaciones, y error en la valoración de la prueba, afirmando que lo que hace el juzgador *a quo* es seguir la postura de la administración.

Reitera los argumentos de la contestación para desestimar la solicitud de revisión y pide que se impongan las costas a la parte apelante porque la apelación reitera lo argumentado en la instancia y la sentencia apelada contempla como solución al perjuicio alegado la posibilidad de solicitar la revisión de precios acreditando la evolución de los costes.

CUARTO.- Planteado el recurso de apelación en los términos expuestos en los fundamentos que preceden, la primera cuestión que debemos decidir es la referida a la incongruencia de la sentencia que se denuncia.

La jurisprudencia constitucional trata la congruencia de los pronunciamientos judiciales distinguiendo entre pretensiones, motivos o argumentaciones jurídicas formuladas por las partes. En concreto, el TC ha declarado que no resulta obligado dar una respuesta pormenorizada a cada una de las alegaciones planteadas por las partes, ya que no cabe hablar de omisión, si la resolución responde a la pretensión principal y resuelve el tema planteado, pues hay que distinguir entre las respuestas a las alegaciones deducidas por las partes para fundamentar sus pretensiones y estas últimas consideradas en sí mismas, no pudiendo entenderse vulnerado el derecho del interesado por el hecho de que no se dé respuesta explícita y pormenorizada a todas y cada una de las alegaciones efectuadas, toda vez que el derecho invocado puede satisfacerse, atendiendo a las circunstancias de cada caso, con una respuesta a las alegaciones de fondo que vertebran el razonamiento de las partes, aunque se dé una respuesta genérica o incluso aunque se omita esa respuesta respecto de alguna alegación que, a tenor de la respuesta ya obtenida, resulte secundaria, (SSTC 91/1995 y 148/2003, entre otras).





En definitiva, la congruencia se predica respecto de la/s pretensión/es, y no respecto de los motivos que la/s fundamentan y es el fallo, no la demanda, lo que mide la congruencia de la sentencia.

La aplicación de la doctrina anterior al caso presente impide apreciar la incongruencia que se denuncia. El recurso contencioso-administrativo se presentó contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 9-12-2021 del Ayuntamiento de Caravaca de la Cruz por el que se acordó no proceder a la revisión de precios del contrato “Servicio de recogida de residuos urbanos, limpieza viaria y mantenimiento y conservación de parques y zonas verdes de Caravaca de la Cruz”, solicitada por

con fundamento en los argumentos de un informe de Secretaría. En el suplico de la demanda se pidió que se declarase contrario a derecho el acuerdo recurrido, se declarase el derecho de la actora al cobro de 213.116,34 euros, se condenase al Ayuntamiento de Caravaca de la Cruz al pago de la cantidad referida incrementada con los intereses de demora correspondientes y los intereses devengados por los intereses de demora. Y el fallo de la sentencia, como se ha expuesto en el fundamento primero, desestima el recurso contra el acuerdo recurrido. Por tanto, como se ha dicho, ninguna incongruencia podemos apreciar.

QUINTO.- Cuestión distinta es que no se comparta la motivación de la sentencia porque se estime equivocada como consecuencia del error en la valoración de la prueba que también se denuncia.

El error que se invoca consiste, en síntesis, en que el PCAP y el contrato que le sigue no pudieron quedar derogados, como entiende la sentencia, por la disposición adicional 88ª de la Ley 22/2013 porque ésta entró en vigor antes de la publicación de la licitación y, por tanto, siendo anterior en el tiempo no pudo producirse la derogación que se aprecia.

La disposición adicional 88ª de la Ley 22/2013 dice en su apartado Uno: *“Uno. El régimen de revisión de los contratos del sector público cuyo expediente se haya iniciado con posterioridad a la entrada en vigor de esta Ley no podrá referenciarse, en lo atinente a precios o cualquier otro valor monetario susceptible de revisión, a ningún tipo de índice general de precios o fórmula que lo contenga y, en caso de que proceda dicha revisión, deberá reflejar la evolución de los costes. Se entiende que los expedientes de contratación han sido iniciados si se hubiera publicado la correspondiente convocatoria del procedimiento de adjudicación del contrato. En el caso de*



procedimiento negociado sin publicidad, para determinar el momento de iniciación se tomará en cuenta la fecha de aprobación de los pliegos.

El régimen descrito en el párrafo anterior, a partir de la entrada en vigor de esta Ley, resultará de aplicación a la aprobación de sistemas de revisión de tarifas o valores monetarios aplicables a la gestión de servicios públicos cualquiera que sea la modalidad de prestación, directa o indirecta, por la que se haya optado”.

La Ley 22/2013 entró en vigor el 1-1-2014 y la licitación del contrato se publicó en el BORM núm. 40, de 18-2-2014. Por tanto, no es cierto que, como dice la sentencia de instancia, por ministerio de la ley quedase derogada y sin efecto la cláusula 9 del PCAP en la que se preveía la revisión de precios del contrato con referencia a un índice general de precios porque la cláusula se incluyó en el pliego, no obstante la norma previa que le afectada.

Por tanto, la sentencia incurre en un error en la valoración de la prueba que obliga a que estimemos el motivo de impugnación y a que debamos hacer lo que no hizo la sentencia apelada: razonar y resolver *“dentro de los términos planteados por las partes sobre la aplicabilidad o no de la cláusula de revisión de precios que se incluyó en el PCAP y en el contrato a pesar de la entrada en vigor de esta norma, y sobre sus posibles efectos”.*

SEXTO.- Entrando, por consiguiente, en el fondo del asunto, lo que debemos decidir es si, no obstante la disposición adicional 88^a, es aplicable o no la cláusula de revisión que se incluyó en el pliego y contrato posterior y si la actora tiene o no derecho a la revisión de precios que solicitó.

La disposición adicional 88^a de la Ley 22/2013, que entró en vigor el 1-1-2014, prohibió el IPC como fórmula de revisión de precios, no admitiéndose en la normativa posterior sobre desindexación de la economía española constituida por la Ley 2/2015 y el Real Decreto 55/2017 por el que se desarrolla la ley.

Ello no obstante, la cláusula 9^a del PCAP del “Contrato de gestión, mediante concesión del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos, limpieza viaria y mantenimiento y conservación de parques y zonas verdes en el término municipal de Caravaca de la Cruz”, publicado en el BORM núm. 40, de 18-2-2014, dice: *“Revisión del precio del contrato. Los precios del contrato se revisarán anualmente según el índice de Precios al Consumo General Nacional*





establecido por el INE a 31 de diciembre del año anterior, todo ello de conformidad con los artículos 89 y siguientes del TRLCSP y 104 a 106 del RGLCAP. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 90.3 del TRLCSP la revisión no podrá superar el 85% de la variación experimentada por el mencionado índice”.

Y, como consecuencia, la estipulación 4ª del contrato dice: *“El precio del contrato deberá mantenerse durante el primer año de ejecución del contrato. Una vez transcurrido dicho período, el precio se revisará anualmente aplicando el 85% de la variación experimentada por el índice de Precios al Consumo General establecido pro el INE a 31 de diciembre del año anterior”.*

Es cierto que el art. 25.1 de la LCSP de 2011, aplicable según la cláusula 1ª del contrato, dice que: *“En los contratos del sector público podrán incluirse cualesquiera pactos, cláusulas y condiciones, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico y a los principios de buena administración”.*

Ahora bien, tal libertad de pactos no permite otorgar cobertura a una cláusula contraria a la ley y, en concreto, a una norma imperativa como la constituida por la disposición adicional 88ª que, de forma taxativa, prohíbe que el régimen de revisión de los contratos del sector público posteriores pueda referenciarse, en lo atinente a precios o cualquier otro valor monetario susceptible de revisión, a ningún tipo de índice general de precios o fórmula que lo contenga.

La transgresión de tal prohibición determina la nulidad de la cláusula 9ª del pliego y de la estipulación 4ª del contrato, en lo que sigue a aquella, y así debe ser apreciado por más que el pliego fuera aceptado por las partes mediante su incorporación al contrato y sea la ley del contrato pues ello sólo es posible si el pliego no es contrario al ordenamiento jurídico, es decir, siempre que sea conforme a derecho de forma que, constando en el presente caso que la cláusula y estipulación referidas infringen una norma imperativa previa debemos declararlas nulas e inaplicables, sin que para ello deba acudirse a los mecanismos de la revisión de oficio o declaración de lesividad, no siendo posible, por tanto, acceder a la solicitud de revisión y debiendo declarar ajustado a derecho el acuerdo municipal que la desestimó y que constituye objeto del recurso contencioso-administrativo que se presentó.





En razón de lo expuesto, estimamos el recurso de apelación, revocamos la sentencia apelada y, entrando en el fondo del asunto, desestimamos el recurso contencioso-administrativo, sin hacer pronunciamiento alguno sobre las costas de la instancia.

SÉPTIMO.- Sin costas ex art. 139.2 de la LJCA.

En atención a todo lo expuesto, **Y POR LA AUTORIDAD QUE NOS CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,**

F A L L A M O S

Estimar el recurso de apelación presentado por
, contra la sentencia referida en el fundamento de derecho primero de la presente resolución; revocar la sentencia; y, entrando en el fondo del asunto, desestimar el recurso contencioso-administrativo formulado; sin hacer pronunciamiento alguno sobre las costas en ambas instancias.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de conformidad con lo previsto en el art. 86.1 de la LJCA, siempre y cuando el asunto presente interés casacional según lo dispuesto en el art. 88 de la citada ley. El mencionado recurso de casación se preparará ante esta Sala en el plazo de los 30 días siguientes a la notificación de esta sentencia y en la forma señalada en el art. 89.2 de la LJCA.

En el caso previsto en el art. 86.3 podrá interponerse recurso de casación ante la Sección correspondiente de esta Sala.

Así por esta nuestra sentencia, de la que se llevará certificación a los autos principales, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

