



Expediente: 31/22. Interpretación del artículo 7 del RD-ley 3/2022.

**Clasificación de informes: 5. Cuestiones relativas al precio de los contratos.
5.4. Revisión de precios. 5.5. Otras cuestiones relativas al precio en los
contratos.**

ANTECEDENTES

El Ayuntamiento de Gestalgar ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado con el siguiente tenor:

“A la vista de la solicitud de revisión excepcional del precio a instancias del contratista, en virtud del Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, de medidas para la mejora de la sostenibilidad del transporte de mercancías por carretera y del funcionamiento de la cadena logística, y por el que se transpone la Directiva (UE) 2020/1057, de 15 de julio de 2020, por la que se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera, y de medidas excepcionales en materia de revisión de precios en los contratos públicos de obras y el Acuerdo de 1 de abril de 2022, del Consell en materia de revisión excepcional de precios en los contratos de obras del sector público en la Comunitat Valenciana, por el que se extiende el ámbito de aplicación del Título II del Real Decreto Ley 3/2022, a las entidades locales de la Comunitat Valenciana.

De conformidad con el artículo 328.c) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, por la presente se solicita de la emisión de dictamen o informe en relación al incidente contractual de la revisión excepcional de precios en los términos del informe técnico que obra en el expediente por la siguiente causa: Considerando que el contrato no alcanza el período mínimo para efectuar el cálculo relativo a la revisión de precios de la obra. Se estima conveniente remitir



consulta a la Junta de Contratación para que evacúe informe o dictamen respecto de los siguientes extremos:

- *Determine si procede aplicar la revisión excepcional de precios en contratos cuya duración de ejecución sea inferior a un año.*
- *En caso de que proceda aplicar la revisión, oriente sobre la aplicación del mismo.”*

CONSIDERACIONES JURIDICAS

1. El Ayuntamiento de Gestalgar nos ha planteado sus dudas sobre la interpretación del artículo 7 del Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, de medidas para la mejora de la sostenibilidad del transporte de mercancías por carretera y del funcionamiento de la cadena logística, y por el que se transpone la Directiva (UE) 2020/1057, de 15 de julio de 2020, por la que se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera, y de medidas excepcionales en materia de revisión de precios en los contratos públicos de obras (RD-ley 3/22). Concretamente nos pregunta si procede aplicar la revisión excepcional de precios en contratos cuya duración de ejecución sea inferior a un año.

2. La cuestión sometida a consulta ha venido planteando serios interrogantes, razón por la cual el legislador ha querido ofrecer una solución por vía legal de manera expresa. Tal respuesta se contiene en la disposición final 9 del Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, que ha modificado el apartado primero del precepto incluyendo una referencia a un periodo, siempre posterior al 1 de enero de 2021, que determine el contratista en su solicitud y que no podrá ser inferior a doce ni superior a veinticuatro meses. Añade ahora el precepto que *“En caso de que el contrato tuviese una duración inferior a doce meses, el incremento del coste se calculará sobre la totalidad de los importes del contrato certificados. El periodo mínimo de duración del contrato para que pueda ser aplicable esta revisión excepcional de precios será de cuatro meses, por debajo del cual no existirá este derecho.”*



A la vista de esta nueva norma, parece evidente que se ha dado respuesta a la consulta planteada, de modo que por debajo del plazo de cuatro meses no existe el derecho a la revisión excepcional de precios y que si el contrato dura entre cuatro y doce meses el incremento del coste se calculará sobre la totalidad de los importes del contrato certificados en ese preciso periodo.

3. Finalmente es importante destacar que la norma ha querido definir su aplicación temporal en la Disposición transitoria segunda del RD-ley 14/2022 indicando que esta regla podrá aplicarse a las reclamaciones formuladas bajo la vigencia de la redacción anterior que estén pendientes de resolución a la fecha de entrada en vigor del Real Decreto Ley 14/2022.

En mérito a las anteriores consideraciones jurídicas la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado alcanza las siguientes

CONCLUSIONES

1. El periodo determinado a que alude el artículo 7 del RD-ley 3/22 no puede ser inferior a cuatro ni superior a veinticuatro meses. Para un contrato de duración superior a 12 meses, el contratista no puede determinar un periodo inferior a 12 meses. Solo en el caso de contratos de duración de entre 4 y 12 meses, se podrá establecer un periodo inferior a 12 meses, periodo que coincidirá con la duración del contrato.
2. Si es inferior a doce meses el incremento del coste se calculará sobre la totalidad de los importes del contrato certificados en ese preciso periodo.
3. Esta regla podrá aplicarse a las reclamaciones formuladas bajo la vigencia de la redacción anterior que estén pendientes de resolución a la fecha de entrada en vigor del Real Decreto Ley 14/2022 (2 de agosto de 2022).



Expediente: 32/22. Interpretación del artículo 7 del RD-ley 3/2022.

**Clasificación de informes: 5. Cuestiones relativas al precio de los contratos.
5.4. Revisión de precios. 5.5. Otras cuestiones relativas al precio en los contratos.**

ANTECEDENTES

La Diputación provincial de León ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado con el siguiente tenor:

“El Consejo de Ministros, aprobó el pasado día 1 de marzo el Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, de medidas para la mejora de la sostenibilidad del transporte de mercancías por carretera y del funcionamiento de la cadena logística, y por el que se transpone la Directiva (UE) 2020/1057, de 15 de julio de 2020, por la que se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera, y de medidas excepcionales en materia de revisión de precios en los contratos públicos de obras.

Posteriormente, mediante Real Decreto Ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, se ha modificado el Real Decreto Ley 3/2022, de 1 de marzo, ampliando las medidas establecidas en esta norma, con el fin de evitar la paralización de las obras públicas en marcha, muchas de ellas financiadas mediante los fondos del Plan de Transformación, Recuperación y Resiliencia y sujetas, por tanto, a unos estrictos plazos de ejecución. Dentro de las medidas que recoge este nuevo Real Decreto-ley aprobado con el fin de conseguir los objetivos propuestos y por lo que a la consulta que se formula atañe podemos destacar, entre otras, las siguientes:



- *Se amplía el ámbito temporal en el que el contratista puede presentar la solicitud de revisión excepcional, en concreto, hasta que el órgano de contratación apruebe la certificación final de obras.*
- *Se establece un periodo máximo de dos años como periodo de referencia para realizar el cálculo del reconocimiento del impacto directo y relevante del incremento de coste de los materiales en la economía del contrato.*
- *Se amplía el ámbito de aplicación de los contratos de obras a los que se reconoce la revisión excepcional de precios, incluyendo los que se encuentren en alguna fase del proceso de contratación a la entrada en vigor de la norma y también a aquellos cuya licitación se produzca en un plazo de un año desde dicha entrada en vigor, salvo para el caso de las entidades del sector público que operen en sectores regulados cuyo régimen de inversiones se hubiera cerrado en los último 9 meses.*

Por otro lado, la Disposición Final Trigésimo Séptima del Real Decreto Ley 6/2022, de modificación del Real Decreto Ley 3/2022, de 1 de marzo, establece en su apartado Tres, la nueva redacción del apartado 1 del artículo 7, denominado Reconocimiento de la revisión excepcional de precios.

En su párrafo Segundo afirma que: “1. La revisión excepcional de precios se reconocerá cuando el incremento del coste de los materiales empleados para el contrato de obras haya tenido un impacto directo y relevante en la economía del contrato durante su vigencia y hasta su finalización, esto es una vez formalizada el acta de recepción y emitida la correspondiente certificación final. A estos efectos se considerará que existe tal impacto cuando el incremento del coste de materiales siderúrgicos, materiales bituminosos, aluminio o cobre, calculado aplicando a los importes del contrato certificados en un periodo determinado, que no podrá ser inferior a un ejercicio anual ni superior a dos ejercicios anuales, su fórmula de revisión de precios si la tuviera, y, en su defecto, aplicando la que por la naturaleza de las obras le corresponda de entre las fijadas en el Real Decreto 1359/2011, de 7 de octubre, exceda del 5 por ciento del importe certificado del contrato en ese mismo período. El cálculo de dicho incremento se efectuará suprimiendo de la fórmula aplicable al contrato los términos que representan los elementos de coste distintos de los antes citados, e incrementando el término fijo, que representa la fracción no revisable del precio del contrato, en el valor de los coeficientes de los



términos suprimidos, de forma que la suma de todos los coeficientes mantenidos más el término fijo sea la unidad. Por Orden del Ministerio de Hacienda y Función Pública, previo informe del Comité Superior de Precios de Contratos del Estado, se podrán establecer otros materiales cuyo incremento de coste deba tenerse también en cuenta a los efectos anteriores.”

Esta nueva redacción parece excluir del derecho a esta revisión extraordinaria a aquellas obras cuya duración de ejecución sea inferior a un ejercicio anual. Sin embargo, de la motivación de elaboración de esta norma (párrafos primero y segundo del apartado II de la exposición de motivos del RD 3/2022), parece entenderse que afecta por igual a obras cuyo periodo de ejecución es inferior a un año “El alza extraordinaria del coste de materias primas que resultan necesarias para la ejecución de ciertas unidades de obra (...) alteraba fuertemente la economía de estos contratos (...) incremento que era imprevisible en el momento de la licitación y que excedería del que pudiera ser incluido en el riesgo y ventura que el contratista ha de soportar en todo contrato público (...)”

Esta Diputación de León no es ajena a las dificultades por las que atraviesan los distintos sectores económicos y sociales de la provincia, problemática respecto de la cual pretende ser sensible atendiendo a la demanda que desde estos ámbitos se le ponen de manifiesto con ocasión de la ejecución de los compromisos contractuales adquiridos por las empresas.

Sin embargo, el Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo en su artículo 6.1, limita la aplicación del mismo a los contratos públicos de obras, ya sean administrativos o privados adjudicados por cualquiera de las entidades que formen parte del sector público estatal que se encuentren en ejecución a la entrada en vigor de este real decreto-ley, ampliando tal posibilidad en el apartado 3 del mismo precepto al ámbito de las Comunidades Autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla que así lo acuerden. Es decir, no se prevé su aplicación directa al ámbito de la administración local. No obstante, en el expositivo III de la Exposición de Motivos del mismo texto legal se expresa que” la revisión excepcional de los precios de los contratos del sector público que se recoge en esta norma, ...podrá alcanzar al ámbito de las Comunidades



Autónomas y de las Entidades Locales existentes en su territorio mediante una decisión individualizada del órgano competente de cada Comunidad Autónoma”.

Ello permite deducir que sería posible aplicar a los contratos de obras formalizados por esta Institución Provincial lo dispuesto en el Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo si así fuera acordado por la Comunidad Autónoma de Castilla y León lo que ha tenido lugar mediante ACUERDO 39/2022, de 21 de abril, de la Junta de Castilla y León, por el que se permite la aplicación de las medidas recogidas en el Título II del Real Decreto-Ley 3/2022, de 1 de marzo, de Medidas para la Mejora de la Sostenibilidad del Transporte de Mercancías por Carretera y del funcionamiento de la cadena logística, y por el que se transpone la Directiva (UE) 2020/1057, de 15 de julio de 2020, por la que se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera, y de medidas excepcionales en materia de revisión de precios en los contratos públicos de obras.

Por ello y, a efectos de la aplicación de la Disposición Final Trigésimo Séptima del Real Decreto Ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania y por el que se modifica el Real Decreto Ley 3/2022, de 1 de marzo, en la que se establece en su apartado Tres, la nueva redacción del apartado 1 del artículo 7, denominado Reconocimiento de la revisión excepcional de precios se formula la siguiente consulta:

Si las obras con periodo de ejecución inferior a un año están amparadas por la revisión extraordinaria prevista en el RD Ley 6/2022, siempre y cuando, se haya producido una alteración sustancial de la economía del contrato superior al 5% del importe certificado, tal y como exige el citado texto legal.”

CONSIDERACIONES JURIDICAS

1. La Diputación provincial de León nos ha planteado sus dudas sobre la interpretación del artículo 7 del Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, de medidas para la mejora de la sostenibilidad del transporte de mercancías por



carretera y del funcionamiento de la cadena logística, y por el que se transpone la Directiva (UE) 2020/1057, de 15 de julio de 2020, por la que se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera, y de medidas excepcionales en materia de revisión de precios en los contratos públicos de obras (RD-ley 3/22). Concretamente nos pregunta si procede aplicar la revisión excepcional de precios en contratos cuya duración de ejecución sea inferior a un año.

2. La cuestión sometida a consulta ha venido planteando serios interrogantes, razón por la cual el legislador ha querido ofrecer una solución por vía legal de manera expresa. Tal respuesta se contiene en la disposición final 9 del Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, que ha modificado el apartado primero del precepto incluyendo una referencia a un periodo, siempre posterior al 1 de enero de 2021, que determine el contratista en su solicitud y que no podrá ser inferior a doce ni superior a veinticuatro meses. Añade ahora el precepto que *“En caso de que el contrato tuviese una duración inferior a doce meses, el incremento del coste se calculará sobre la totalidad de los importes del contrato certificados. El periodo mínimo de duración del contrato para que pueda ser aplicable esta revisión excepcional de precios será de cuatro meses, por debajo del cual no existirá este derecho.”*

A la vista de esta nueva norma, parece evidente que se ha dado respuesta a la consulta planteada, de modo que por debajo del plazo de cuatro meses no existe el derecho a la revisión excepcional de precios y que si el contrato dura entre cuatro y doce meses el incremento del coste se calculará sobre la totalidad de los importes del contrato certificados en ese preciso periodo.

3. Finalmente es importante destacar que la norma ha querido definir su aplicación temporal en la Disposición transitoria segunda del RD-ley 14/2022 indicando que esta regla podrá aplicarse a las reclamaciones formuladas bajo la vigencia de la redacción anterior que estén pendientes de resolución a la fecha de entrada en vigor del Real Decreto Ley 14/2022.



En mérito a las anteriores consideraciones jurídicas la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado alcanza las siguientes

CONCLUSIONES

1. El periodo determinado a que alude el artículo 7 del RD-ley 3/22 no puede ser inferior a cuatro ni superior a veinticuatro meses. Para un contrato de duración superior a 12 meses, el contratista no puede determinar un periodo inferior a 12 meses. Solo en el caso de contratos que tengan una duración de entre 4 y 12 meses, se podrá establecer un periodo inferior a 12 meses, periodo que coincidirá con la duración del contrato.
2. Si es inferior a doce meses el incremento del coste se calculará sobre la totalidad de los importes del contrato certificados en ese preciso periodo.
3. Esta regla podrá aplicarse a las reclamaciones formuladas bajo la vigencia de la redacción anterior que estén pendientes de resolución a la fecha de entrada en vigor del Real Decreto Ley 14/2022 (2 de agosto de 2022).



Expediente: 35/22. Revisión excepcional de precios.

Clasificación de informes: 5. Cuestiones relativas al precio de los contratos.

5.4. Revisión de precios. 5.5. Otras cuestiones relativas al precio en los contratos.

ANTECEDENTES

El Secretario General de Cultura y Deporte del Ministerio de Cultura y Deporte, en su calidad de Presidente del Organismo Autónomo Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos de Cultura ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado con el siguiente tenor:

“Este órgano de contratación adjudicó un contrato por un importe de 10.128.138, 52 € (9.207.398,66 € y 920.739,86 € correspondientes al IPSI) el 21 de octubre de 2019, formalizándose el contrato el 2 de diciembre de 2019 e iniciándose la obra por acta de replanteo viable el 14 de enero de 2020, tras acta previa de replanteo no viable de 30 de diciembre de 2019.

El 27 de abril de 2022 el contratista solicita la aprobación de la revisión excepcional de precios prevista en el Real Decreto Ley 3/2022, de 1 de marzo, que incluye, entre otras, medidas excepcionales en materia de revisión de precios en los contratos públicos de obras, y que fue modificado parcialmente en lo que a estas medidas se refiere por el Real Decreto Ley 6/2022, de 29 de marzo.

Al no figurar fórmula de revisión de precios por no estar prevista esta en los pliegos de este contrato, en su solicitud la contrata propone la fórmula 821 - Obra de edificación general con alto componente de materiales metálicos e instalaciones. Obras de edificación de oficinas y al aplicar esta fórmula a las cantidades certificadas en 2021, con los índices definitivos de este año publicados, más las certificaciones de enero, febrero y marzo con el índice de diciembre de 2021, las



cantidades resultantes cumplirían los umbrales que el Real Decreto-Ley exige para dar acceso a esta revisión excepcional de precios.

Además, la empresa mediante la aplicación de esta fórmula y siguiendo el procedimiento establecido en la norma cuantifica el pago de esta revisión.

Al ser esta solicitud de revisión de precios extraordinaria la primera que ha tenido entrada en este Órgano de Contratación y teniendo en cuenta que otras empresas contratistas han planteado, aunque no formalizado, cuestiones relativas a este procedimiento especial, el pasado 11 de mayo de 2022 se trasladó mediante correo electrónico a la dirección de correo genérica de la Secretaría de esa Junta Consultiva una serie de cuestiones, recomendándose, por la misma, por correo de 25 de mayo, la solicitud de informe de la Junta Consultiva dado el carácter general y la relevancia de las mismas.”

CONSIDERACIONES JURIDICAS

El Secretario General de Cultura y Deporte del Ministerio de Cultura y Deporte ha planteado a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado un número considerable de cuestiones referentes a la aplicación de la revisión excepcional de precios a que alude el Real Decreto Ley 3/2022, de 1 de marzo, de medidas para la mejora de la sostenibilidad del transporte de mercancías por carretera y del funcionamiento de la cadena logística, y por el que se transpone la Directiva (UE) 2020/1057, de 15 de julio de 2020, por la que se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera, y de medidas excepcionales en materia de revisión de precios en los contratos públicos de obras (RD-ley 3/2022).

Se transcriben a continuación las citadas cuestiones que, por razón de su número, se contestarán separadamente. Cabe, no obstante dejar constancia que no se contestará a la primera y la última cuestión incluida en el apartado 7 de la consulta, por tratarse de cuestiones relacionadas con un expediente de contratación concreto, ni la incluida en el apartado 8, por resultar ajena a las competencias de esta Junta Consultiva.



1.- ¿Esta revisión excepcional de precios se limita exclusivamente a ser aplicable a aquellos contratos iniciados o ejecutados dentro del periodo previsto en el artículo 6?

La respuesta debe ser afirmativa. El artículo 6 del Real Decreto-ley alude de forma muy amplia a varios supuestos susceptibles de ser afectados por una posible revisión excepcional de precios:

- El primero se refiere a los contratos públicos de obras que se encuentren en la fase de selección del contratista (incluyendo la fase de licitación y hasta la formalización del contrato) o en la fase de ejecución a la fecha de entrada en vigor de la norma.
- El segundo supuesto alcanza a los mismos contratos de obras cuyo anuncio de adjudicación o formalización se publique en la plataforma de contratación del sector público en el periodo de un año desde la misma entrada en vigor.
- El tercero, a los contratos de obras cuyo anuncio de licitación se publique en la plataforma de contratos del sector público en el plazo de un año desde la entrada en vigor, siempre que se cumpla la condición de que su pliego de cláusulas administrativas particulares establezca una fórmula de revisión de precios.

Este sistema de delimitación temporal de los supuestos acogidos bajo el manto de la revisión excepcional de precios no fue el que se recogió en la redacción original del precepto, la cual quedaba limitada a la fase de ejecución del contrato público. Pues bien, la observación de esta evolución legal deja claro que la intención del legislador al reformar la norma fue extender notablemente su ámbito temporal de aplicación, pero manteniendo el carácter excepcional que sirve de pórtico a la propia norma.

Pero el hecho de que el legislador haya ampliado el elenco de contratos a los que cabe aplicar la revisión excepcional de precios no puede hacernos olvidar que, por la propia naturaleza de este tipo de revisión de precios como una excepción a la



aplicación general de las reglas sobre la materia que se contienen en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP), no cabe extender los casos de aplicación más allá de aquellos que expresamente menciona.

2.- ¿Durante este periodo debe entenderse que para estos contratos está suspendida la aplicación de las disposiciones de la Ley de Contratos del Sector Público referidas a la revisión de precios (art 103 a 105 Ley 9/2017, de 8 de noviembre y normas de desarrollo)?

La normativa de revisión de precios que contiene la LCSP no está suspendida ni derogada en los contratos públicos de obras que cumplan con todas las condiciones subjetivas, objetivas y temporales que establece el Real Decreto-ley 3/2022 y en que se haya reconocido su aplicación, pero sí excepcionada en parte. El RD-ley 3/2022 es, como hemos señalado, una norma excepcional, que desplaza la aplicación del resto de reglas sobre revisión de precios en todo aquello que expresamente regula. No puede entenderse de otro modo la solución que ofrece el legislador a cada caso concreto y que expresamente menciona el artículo 8 de la norma analizada, diferenciando los casos en que el pliego estableciese una fórmula de revisión de precios de aquellos en que no se estableciese tal fórmula.

En efecto, en el primero de los casos el periodo en que puede aplicarse la revisión excepcional abarca desde el 1 de enero de 2021, o desde la primera certificación si ésta fuera posterior, hasta el momento en el que el contrato se hubiese ejecutado, al menos, en el 20 por ciento de su importe y hubiesen transcurrido dos años desde su formalización. Sólo en este periodo a que alude el artículo 103 de la LCSP se aplica la revisión excepcional, esto es, la fórmula original con las modulaciones establecidas en el RD-ley 3/22) porque la norma establece expresamente que, una vez transcurrido el periodo excepcional, el contrato seguirá rigiéndose por lo establecido en el pliego correspondiente, esto es, por la fórmula original sin modificaciones ni modulaciones.

En el caso de que el contrato no tuviese prevista una fórmula de revisión de precios, lo que se hace es comparar el importe certificado partiendo del mismo



término inicial que en el caso anterior y el que se habría certificado si dicha ejecución hubiera tenido derecho a revisión de precios aplicando la fórmula correspondiente, en los términos del Real Decreto-ley 3/2022, pero alcanzando hasta la conclusión del contrato, solución lógica que permite aplicar la revisión excepcional durante su vigencia y hasta su finalización a que alude el artículo 7 de la norma.

3.- En caso de respuesta afirmativa ¿Esta suspensión supondría que para cada obra este plazo de suspensión sería de un período diferente? Por ejemplo, en este caso ese período de suspensión iría desde el 1/1/2021 hasta el 3/12/2021 pero ¿en otras obras sería un período distinto?

Como hemos señalado, no es que la normativa de revisión de precios esté suspendida o derogada, sino que está excepcionada en parte en lo que se refiere a los aspectos expresamente considerados en el Real Decreto-ley 3/2022. El período de aplicación de la revisión excepcional de precios dependerá de diversos aspectos propios de cada contrato público, dependiendo de si éste tenía prevista fórmula de revisión de precios o no, o de la duración de la ejecución del contrato.

4.- En caso afirmativo, o en todo caso: ¿Podría, no obstante, utilizarse o aplicarse la normativa general sobre revisión de precios de manera supletoria en aquellos aspectos que no estén expresamente regulados en esta legislación especial del Real Decreto Ley 3/2022?

Obviamente, en aquellos limitados aspectos de la revisión de precios en que exista una verdadera laguna en el RD-ley 3/2022, también resultarán de aplicación las previsiones generales de la LCSP.

5.- Y, por último, ¿a los contratos que ya tienen contemplados en sus pliegos la revisión habitual de precios, le podría ser aplicables ambas normativas, la excepcional derivada de los Reales Decretos-Leyes 3 y 6 de 2022 y en lo que no fuera cubierta por esta la ordinaria prevista en la LCSP?

Sucesivamente ya hemos visto que sí, porque en los contratos cuyos pliegos incluyan revisión de precios, a partir del momento en que, conforme al artículo



103.4 de la LCSP ya sea aplicable la fórmula contenida en los pliegos, esta ha de aplicarse sujetándose a lo establecido en la norma general.

Por el contrario, simultáneamente tal solución no parece posible, porque la norma especial contempla un supuesto muy característico que, de concurrir y ser invocado ante el órgano de contratación, ocasiona la aplicación de una legislación excepcional que establece nítidamente la forma de resarcir al contratista por razón de la excepcional subida del coste de determinados materiales. Por esta razón, el reconocimiento del derecho a la revisión excepcional de precios impide, durante el periodo de su aplicación, la utilización del mecanismo ordinario de revisión amparado en las reglas de la LCSP en la medida en que, con carácter general, no existe una laguna legal que colmar. Es precisamente la no aplicabilidad de la revisión ordinaria de precios lo que justifica la aplicación de la revisión extraordinaria.

6.- Respecto a los plazos de respuesta por parte de la Administración a las solicitudes de revisión presentadas por los contratistas, la norma no prevé un plazo máximo de resolución del expediente ni de elaboración de la propuesta provisional por parte de la Administración una vez recibida la documentación de la empresa. ¿Se debe entender, por lo tanto, que le sería de aplicación el plazo máximo de resolución de un procedimiento de tres meses de la normativa general (Ley 39/2015)?

El artículo 9 del RD-ley 3/2022 ha querido establecer un procedimiento rápido y ágil, pues la necesidad de adaptar el contrato con celeridad a las circunstancias derivadas del incremento excepcional de precios que pudiese existir así lo demanda. En dicho procedimiento podemos observar una serie de hitos concretos, que serían los siguientes:

- Si, una vez recibida la solicitud, el órgano de contratación considera que es necesario subsanar la documentación presentada, concederá un plazo improrrogable de siete días hábiles para subsanar tal defecto.
- Una vez dictada la propuesta provisional, se dará traslado al contratista por un plazo de 10 días hábiles para que presente sus alegaciones.



- Transcurrido el citado plazo, el órgano de contratación resolverá motivadamente lo que proceda en el plazo de un mes a contar desde la recepción de las alegaciones o desde la finalización del plazo para su presentación.
- La finalización del plazo máximo para resolver sin haber tenido resolución expresa, faculta al solicitante para entender desestimada su solicitud por silencio administrativo.

Estas reglas adjetivas no configuran expresamente, sin embargo, un procedimiento cerrado en cuanto a su plazo máximo de resolución, en la medida en que no se menciona un plazo concreto para solicitar la subsanación ni para dictar la propuesta provisional. Ante esta circunstancia, con el fin de salvaguardar la seguridad jurídica y la garantía de los derechos del solicitante, parece apropiado entender que resulta de aplicación el plazo máximo general de resolución de los procedimientos administrativos que menciona el artículo 21.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

7.- ¿De la redacción del artículo 9 podría desprenderse que esta revisión excepcional de precios no tiene un carácter automático sino rogado y, por lo tanto, su estimación debe ser apreciada de forma motivada por el órgano de contratación?

El artículo 9.1 de la norma que venimos analizando señala que la revisión excepcional de precios se aprobará, en su caso, por el órgano de contratación, previa solicitud del contratista. Por tanto, el órgano de contratación ha de responder a una previa petición y justificación por parte del contratista y no ha de actuar de oficio. Es indudable la necesidad de motivar la resolución que se dicte en el seno de este procedimiento.

8.- Para comprobar el impacto en los incrementos de los productos señalados en el artículo 7 ¿sería admisible que se solicitará a la empresa que acreditase, mediante facturas o similar, el coste de los materiales durante las primeras fases de la obra y en las previas a la revisión de precios para verificar ese incremento del coste de sus materiales? O, por el contrario ¿debe entenderse que, si al aplicarse la fórmula



correspondiente de revisión, se cumple que el incremento del coste de materiales siderúrgicos, materiales bituminosos, aluminio o cobre excede del 5% del importe certificado del contrato en el periodo determinado, ese cumplimiento es suficiente para acreditar ese impacto que justificaría la revisión excepcional de precios, sin necesidad de que la empresa presentase documentación justificativa alguna?

La norma legal no especifica cuáles son los medios de prueba que el contratista ha de aportar en cada caso. Y no lo hace precisamente porque la determinación de tales medios puede variar en los distintos supuestos. Corresponde, por tanto, al contratista determinar a través de qué medios probatorios cabe acreditar la concurrencia del impacto directo y relevante en la economía del contrato que justifica la revisión excepcional de precios.

Así se deduce de los artículos 7.1 y 9.2 del RD-ley 3/22. La amplitud de tales preceptos tiene la ventaja de no prejuzgar la forma a través de la cual se puede acreditar ante la entidad contratante la concurrencia de un impacto directo y relevante en la economía del contrato.

Precisamente por esta flexibilidad, el contratista puede, con el fin de justificar adecuadamente su solicitud, aportar cualquier documentación que en derecho acredite ese impacto mediante el sistema de cálculo establecido en el artículo 7.1 de la norma, esto es, aplicando a los importes del contrato certificados en el periodo correspondiente, la fórmula de revisión de precios que tuviera o la que, en su defecto, le correspondería en los términos y con los límites que el precepto marca. En estos casos, si la diferencia entre el resultado de la aplicación de la fórmula y el inicialmente certificado excede del 5%, existirá el derecho a la revisión excepcional de precios.

9.- ¿Puede desprenderse de la redacción de la norma que ésta revisión extraordinaria de precios solamente puede ser aplicada a aquellos contratos que tengan una duración de al menos un ejercicio anual e inferior a dos ejercicios anuales?

La cuestión sometida a consulta ha venido planteando serios interrogantes, razón por la cual el legislador ha querido ofrecer una solución por vía legal de manera



expresa. Tal respuesta se contiene en la disposición final 9 del Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, que ha modificado el apartado primero del precepto incluyendo una referencia a un periodo, siempre posterior al 1 de enero de 2021, que determine el contratista en su solicitud y que no podrá ser inferior a doce ni superior a veinticuatro meses. Añade ahora el precepto que *“En caso de que el contrato tuviese una duración inferior a doce meses, el incremento del coste se calculará sobre la totalidad de los importes del contrato certificados. El periodo mínimo de duración del contrato para que pueda ser aplicable esta revisión excepcional de precios será de cuatro meses, por debajo del cual no existirá este derecho.”*

A la vista de esta nueva norma, parece evidente que se ha dado respuesta a la consulta planteada en sentido negativo, de modo que en el momento presente por debajo del plazo de cuatro meses no existe el derecho a la revisión excepcional de precios, Si el contrato dura entre cuatro y doce meses el incremento del coste se calculará sobre la totalidad de los importes del contrato certificados en ese preciso periodo. No existe en esta norma limitación alguna al plazo máximo de duración del contrato que, por tanto, podrá superar los 24 meses.

10.- ¿Sería aplicable la revisión excepcional de precios en contratos que no tuvieran previstos en sus pliegos la revisión ordinaria de precios, si su periodo de duración fuera superior a dos ejercicios anuales?

La finalidad clara y evidente de la norma legal es garantizar la existencia de un derecho a la revisión del precio del contrato mientras exista. Esto puede ocurrir en distintos tipos de contratos, más o menos prolongados en el tiempo.

Por otro lado, el artículo 8 b) del RD-ley 3/2022 prevé que la cuantía de la revisión excepcional se cifra en la diferencia entre el importe certificado por la ejecución de la obra cada año desde 1 de enero de 2021, o desde la primera certificación si ésta fuera posterior, hasta la conclusión del contrato y el que se habría certificado si dicha ejecución hubiera tenido derecho a revisión de precios, aplicando la fórmula que aparezca en el proyecto de construcción que sirvió de base para la licitación del mismo o en su defecto la que hubiera correspondido al contrato de entre las mencionadas en el Real Decreto 1359/2011, de 7 de octubre. El precepto, por



tanto, alude a la finalización del contrato, que puede producirse una vez transcurridos más de dos años, y a una revisión anual del precio, sin limitarla a dos.

Pero sobre todo hay que recordar que los veinticuatro meses a que alude el artículo 7.1, y que posiblemente han generado la duda del consultante, tienen por finalidad limitar el periodo de cálculo del incremento a los efectos de reconocer el eventual derecho del contratista, y no restringir el periodo de duración de ese derecho.

11.- Y si fuera superior a 2 ejercicios anuales ¿Se podrían concretar los plazos de revisión de precios conforme establecen literalmente los artículos 103, apartado 4 y 5 de la LCSP 9/2017?

El RD-ley 3/2022 (artículo 8) aclara perfectamente que cuando el pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato de obras establezca una fórmula de revisión de precios, una vez transcurrido el periodo de tiempo necesario para la aplicación de la cláusula de revisión de precios, que conforme a los preceptos citados abarcaría hasta que hayan transcurrido dos años desde la formalización o se haya ejecutado un 20% del contrato, el contrato se regirá por lo establecido en el pliego, esto es, por su fórmula sin alteraciones, no siendo ya de aplicación el RD-ley 3/2022. En el periodo en que ordinariamente no cabría la revisión de precios, si se ha reconocido el derecho a la revisión excepcional, se aplicará el régimen jurídico establecido en aquel.

También aclara la norma que cuando el pliego de cláusulas administrativas particulares no establezca la fórmula de revisión de precios, si se reconoce, la revisión excepcional de precios abarcará hasta la finalización del contrato, aunque todavía no se hubiera ejecutado el 20 por ciento del importe del contrato o no hubiesen transcurrido dos años desde su formalización.

12.- Y además en el caso de un contrato que tuviera previsto formula de revisión de precios ordinaria, que se aplicaría a partir del mes veinticuatro ¿Sería posible aplicar la revisión excepcional entre los meses doce a veinticuatro?

Si se cumplen los requisitos legales y se reconoce, sería posible.



13.- En cuanto a la forma de presentación de las solicitudes de revisión excepcional de precios: ¿Se puede hacer uso de los formularios tipos previstos en la normativa general de contratos, como el Anexo X del Reglamento o está previsto la emisión de un formulario tipo o en su defecto puede el órgano de contratación formular un modelo tipo específico de esta revisión excepcional de precios?

Atendiendo al contenido del formulario que contempla el anexo X del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas no parece apropiado para solicitar la revisión excepcional de precios regulada en el RD-ley 3/22.

Esta Junta desconoce si está prevista la creación de un formulario tipo, pero lo que sí es claro es que un órgano de contratación puede facilitar la presentación de las solicitudes de revisión excepcional de precios suministrando un formulario al efecto. Ahora bien, teniendo en cuenta la flexibilidad y amplitud con que está redactada la norma y la clara voluntad de adaptar las circunstancias económicas de los contratos de obras en que así proceda, se recuerda que la no cumplimentación de un formulario específico no puede suponer la exclusión de la solicitud por motivos formales.

14.- ¿Qué criterio se debe aplicar para elegir la fórmula de revisión aplicable prevista en los artículos 7 y 8 del RDL 3/2022 para los casos en los que el PCAP del contrato no establezca la fórmula de revisión de precios?

El Real Decreto 1359/2011 no determina un sistema específico para escoger la fórmula de revisión de precios aplicable por una razón comprensible, cual es que en cualquier contrato público el órgano de contratación ha de seleccionar la que con mayor precisión se adapte, atendiendo a sus características y componentes, al contrato de que se trate.

En el RD-ley 3/22 en los casos en que el pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato no establezca la fórmula de revisión de precios se ordena aplicar, o bien la fórmula que aparezca en el proyecto de construcción que sirvió de base para la licitación o, en su defecto, la que hubiera correspondido al contrato



de entre las mencionadas en el Real Decreto 1359/2011, de 7 de octubre. Y para ello, la regla a aplicar debe ser la misma.

Por otro lado, si atendemos al procedimiento establecido para el reconocimiento de la revisión excepcional de precios, podemos observar lo siguiente:

- La solicitud del contratista debe ir acompañada de la documentación necesaria para acreditar la concurrencia de la circunstancia de excepcionalidad, que ya hemos visto que exige comparar el importe certificado sin revisión de precios y el que hubiera existido de aplicarse la fórmula.
- Es el órgano de contratación el que deberá apreciar el cumplimiento de la mencionada circunstancia. Por tanto, puede ocurrir que el contratista, además de aportar la documentación correspondiente, indique cuál es a su juicio la fórmula aplicable, cosa que parece recomendable, pero también puede ocurrir que no lo diga expresamente. En todo caso, el órgano de contratación debe determinar cuál es la fórmula correcta y si, conforme a ella, se cumple la circunstancia de excepcionalidad que establece la norma.
- Este, y no otro, es el contenido de la propuesta provisional que ha de dictar el órgano de contratación y en la que ha de indicar, por un lado, si procede reconocer la revisión excepcional de precios y, de ser así, la fórmula que resultará aplicable al contrato.
- Esta determinación no finaliza el procedimiento puesto que de esta propuesta se dará traslado al contratista por un plazo de 10 días hábiles para que presente las alegaciones que tenga por conveniente sobre la fórmula escogida y sobre su aplicación al contrato.

En conclusión, sin perjuicio de que parece razonable que el contratista indique en su solicitud o en sus alegaciones cuál es, a su juicio, la fórmula aplicable, corresponde al órgano de contratación su determinación.



15.- Si el órgano de contratación, al valorar la solicitud del contratista no considera adecuada la fórmula elegida ¿podría plantear su subsanación a la empresa?

Técnicamente no estaríamos en presencia de una subsanación. No corresponde al contratista fijar la fórmula aplicable. En estos casos el órgano de contratación expondrá razonadamente cuál es la fórmula aplicable en la propuesta provisional y, tras oír al contratista, la fijará de modo definitivo en la resolución.

16.- Si la certificación final incluyese pagos derivados de excesos de medición: ¿Se aplicaría la excepción del primer 20 % ejecutado o bien habría que justificar qué exceso de medición se ha ejecutado durante la aplicación de la revisión excepcional de precios y cuál durante la revisión normal de precios?

La cuestión parece referirse a un supuesto en que ya estaba prevista en el pliego de cláusulas administrativas particulares una revisión de precios ordinaria, la cual no era aplicable por no haberse ejecutado el 20% del contrato, y en que durante ese periodo se aplica una revisión excepcional del RD-ley 3/2022.

Si, como hemos señalado, la finalidad de la norma es adaptar la situación de ciertos contratos a un excepcional incremento en el coste de determinados materiales, y si el contrato se ha ejecutado correctamente, pero de modo que han surgido en su ejecución excesos de medición, parece razonable entender que para alcanzar el objetivo de la norma la revisión ha de alcanzar también a esos excesos, aunque no se haya ejecutado el 20% del importe del contrato.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe recordar que el exceso de mediciones será recogido en la certificación final de la obra, y que en el supuesto por el que se consulta, una vez transcurridos dos años desde la formalización o ejecutado un 20% del contrato, el RD-ley 3/2022 establece la aplicación de la fórmula de revisión de precios establecida en el pliego rector del contrato. En consecuencia, en este caso es posible que al finalizar la ejecución del contrato ya se esté aplicando la fórmula de revisión de precios de modo ordinario, de tal suerte que, al determinar los excesos de medición en la certificación final de la obra, sea la fórmula de revisión ordinaria la que se deba aplicar. Evidentemente, durante los



dos primeros años la revisión de precios en este caso se aplicaría en los términos del RD-ley 3/22, sin incluir el coste de la energía.



Expediente: 36/22. Diversas cuestiones relacionadas con el Real Decreto-ley 3/2022.

Clasificación de informes: 5. Cuestiones relativas al precio de los contratos. 5.4. Revisión de precios. 5.5. Otras cuestiones relativas al precio en los contratos.

ANTECEDENTES

La Diputación Provincial de Pontevedra ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado con el siguiente tenor:

“En el Boletín Oficial del Estado número 52, de 2 de marzo de 2022, el Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, de medidas para la mejora de la sostenibilidad del transporte de mercancías por carretera y del funcionamiento de la cadena logística, y por el que se transpone la Directiva (UE) 2020/1057, de 15 de julio de 2020, por la que se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera, y de medidas excepcionales en materia de revisión de precios en los contratos públicos de obras, el cual prevé, en su Título II, medidas de carácter extraordinario para permitir una revisión excepcional de los precios de los contratos públicos de obras afectados por la subida de los precios de los materiales.

Posteriormente, el día 30 de marzo de 2022, se publicó en BOE el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania. Su entrada en vigor según su DF 42 será al día siguiente al de su publicación en el BOE, por lo que entró en vigor el 31 de marzo de 2022.



La Disposición final trigésima séptima, modifica el Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, de medidas para la mejora de la sostenibilidad del transporte de mercancías por carretera y del funcionamiento de la cadena logística, y por el que se transpone la Directiva (UE) 2020/1057, de 15 de julio de 2020.

Quedan modificados los artículos 6, 7, 8 y 9 del Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, en los siguientes aspectos relevantes:

- 1. Posibilidad de revisión excepcional de precios de aquellos contratos de obras cuyo anuncio de licitación, anuncio de adjudicación o formalización se publique en la plataforma de contratación del sector público en el período de un año desde la entrada en vigor de este RDL.*
- 2. Revisión de precios cuando haya tenido un impacto directo y relevante en la economía del contrato durante su vigencia y hasta su finalización*
- 3. Respecto a los criterios de cálculo de la revisión añade «a las certificaciones de lo ejecutado durante el período desde el 1 de enero de 2021, o desde la primera certificación si ésta fuera posterior». Además, cuando el PCAP no establezca fórmula de revisión de precios, añade el RD que se calculará aplicando la fórmula que aparezca en el proyecto de construcción que sirvió de base para la licitación del mismo o en su defecto la que hubiera correspondido al contrato.*
- 4. Se elimina la exigencia de presentar la solicitud por el contratista de la revisión de precios en dos meses desde la entrada en vigor del RDL o desde la publicación de los índices mensuales de precios por la presentación de la solicitud de revisión durante la vigencia del contrato y, en todo caso, antes de la aprobación, por el órgano de contratación de la certificación final de obras.*



CONSIDERACIONES JURIDICAS

La Diputación Provincial de Pontevedra ha planteado a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado un número considerable de cuestiones referentes a la aplicación de la revisión excepcional de precios a que alude el Real Decreto Ley 3/2022, de 1 de marzo, de medidas para la mejora de la sostenibilidad del transporte de mercancías por carretera y del funcionamiento de la cadena logística, y por el que se transpone la Directiva (UE) 2020/1057, de 15 de julio de 2020, por la que se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera, y de medidas excepcionales en materia de revisión de precios en los contratos públicos de obras (RD-ley 3/2022).

Se transcriben a continuación las citadas cuestiones que, por razón de su número, se contestarán separadamente.

1. Para analizar el reconocimiento de la revisión excepcional de precios según el artículo 7 del RDL 3/2022, el incremento del coste ha de ser “calculado aplicando a los importes del contrato certificados en un periodo determinado, que no podrá ser inferior a un ejercicio anual ni superior a dos ejercicios anuales, su fórmula de revisión de precios”. ¿Implica esto que a una obra que tenga un plazo de ejecución menor de 12 meses no le es aplicable la revisión excepcional de precios por no producirse impacto relevante? ¿Si una obra tiene un plazo de ejecución menor de 12 meses, pero ésta abarca dos ejercicios anuales, sería aplicable?

La cuestión sometida a consulta ha venido planteando serios interrogantes, razón por la cual el legislador ha querido ofrecer una solución por vía legal de manera expresa. Tal respuesta se contiene en la disposición final 9 del Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, que ha modificado el apartado primero del precepto incluyendo una referencia a un periodo, siempre posterior al 1 de enero de 2021, que determine el contratista en su solicitud y que no podrá ser inferior a doce ni superior a veinticuatro meses. Añade ahora el precepto que “*En caso de que el contrato tuviese una duración inferior a doce meses, el incremento del coste se calculará sobre la totalidad de los importes del contrato certificados. El periodo mínimo de duración del contrato para que pueda ser aplicable esta revisión*



excepcional de precios será de cuatro meses, por debajo del cual no existirá este derecho.”

A la vista de esta nueva norma, parece evidente que se ha dado respuesta a la consulta planteada, de modo que por debajo del plazo de cuatro meses no existe el derecho a la revisión excepcional de precios y que si el contrato dura entre cuatro y doce meses el incremento del coste se calculará sobre la totalidad de los importes del contrato certificados en ese preciso periodo.

2. Según el artículo 103 de la LCSP 9/2017 “No se considerarán revisables en ningún caso los [...] gastos generales o de estructura ni el beneficio industrial” y el coeficiente de revisión de precios “se aplicará a los importes líquidos de las prestaciones realizadas que tengan derecho a revisión a los efectos de calcular el precio que corresponda satisfacer”. Por ello, a los efectos del cálculo del incremento de costes que cita el art. 7 del RDL 3/2022, no sería equivalente realizar los cálculos sobre el precio de adjudicación y el PEM (aplicada la baja). Así, y siempre referido a lo certificado en el periodo considerado, ¿cuál sería el método adecuado?

El artículo 7.1 del Real Decreto-ley 3/22 indica que el impacto directo y relevante en la economía del contrato tiene lugar *“cuando el incremento del coste de materiales siderúrgicos, materiales bituminosos, aluminio o cobre, calculado aplicando a los importes del contrato certificados en el periodo, siempre posterior al 1 de enero de 2021, que determine el contratista en su solicitud y que no podrá ser inferior a doce ni superior a veinticuatro meses, su fórmula de revisión de precios si la tuviera, y, en su defecto, aplicando la que por la naturaleza de las obras le corresponda de entre las fijadas en el Real Decreto 1359/2011, de 7 de octubre, exceda del 5 por ciento del importe certificado del contrato en ese mismo periodo.”*

Este sistema exige comparar dos términos:

- El que resulta del importe certificado en el contrato en un determinado periodo de tiempo seleccionado por el contratista conforme a lo que ya hemos indicado en el apartado 1 de las consideraciones jurídicas de este informe.



- El que resultaría de aplicar a esos importes certificados la fórmula de revisión de precios que tuviese o que le correspondiese conforme al Real Decreto 1359/2011, de 7 de octubre, a los materiales previstos en el Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, y la Orden HFP/1070/2022, de 8 de noviembre.

El artículo 240 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP) señala que, a los efectos del pago, la Administración expedirá mensualmente, en los primeros diez días siguientes al mes al que correspondan, certificaciones que comprendan la obra ejecutada conforme al proyecto durante dicho período de tiempo. De este precepto se deduce, a los efectos que aquí nos atañen, que esas certificaciones se refieren a un importe provisional de las obras ejecutadas conforme al proyecto, normalmente en cada mes. De este modo, conforme vayan transcurriendo los meses de ejecución del contrato de obras, se irán emitiendo certificaciones sucesivas que recogen el importe de lo ejecutado.

Cuando en los supuestos de revisión excepcional de precios del RD-ley 3/22 se aplique una fórmula tipo de las contenidas en el Real Decreto 1359/2011, de 7 de octubre, la LCSP ordena seguir un proceso que comienza aplicando las ponderaciones contenidas en cada fórmula a los índices de precios aplicables (más adelante veremos cuáles son en cada caso). Esta operación proporciona en la fecha de cada revisión un coeficiente que, conforme a la LCSP, se aplicará a los importes líquidos de las prestaciones realizadas. El concepto de importe líquido alcanza entonces una sustancial importancia para determinar sobre qué valor se aplica la revisión de precios. Pues bien, sobre esta cuestión ya se pronunció esta Junta Consultiva en el informe 10/09, de 25 de septiembre, conforme al cual este importe líquido *“está claro que se trata del coste de la ejecución de la prestación en que consiste el objeto del contrato.”*

Parece oportuno señalar, para mayor claridad en este sentido, que una cosa es que, conforme al artículo 103 de la LCSP, los gastos generales o de estructura no



sean revisables en ningún caso, y otra que para el cálculo del importe líquido a percibir se hayan de incluir ambos conceptos.

Pero, ¿este importe se refiere exclusivamente al coste material de la ejecución, es decir tomando en consideración tan sólo los factores que intervienen directamente en su ejecución, o, por el contrario, debe entender por coste líquido el que considera también los gastos generales o de estructura?

En nuestras leyes una cantidad es líquida cuando esté debidamente cuantificada en la moneda en que deba efectuarse el pago. Así se deduce, por ejemplo, de los artículos 1160, 1196 o 1825 del Código Civil. Pues bien, la deuda derivada de la certificación de obra ejecutada no puede ser líquida sino desde que se ha calculado su importe en la cuantía en que lo debe percibir el contratista. Este importe, de conformidad con el artículo 148 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas al elaborar la relación valorada mensual, se calcula multiplicando los precios unitarios establecidos en el presupuesto de la obra por el número de unidades ejecutadas. Pues bien, si la Ley de Contratos del Sector Público indica que la revisión de precios se aplicará a los importes líquidos de las prestaciones realizadas que tengan derecho a revisión a los efectos de calcular el precio que corresponda satisfacer, es evidente que deberá practicarse sobre el importe calculado en los términos dichos en el párrafo anterior.”

Concluía, por tanto, el citado informe, con una solución perfectamente extrapolable a la actual LCSP, que para el cálculo del precio a satisfacer al contratista en los contratos de obras, cuando proceda la aplicación de la revisión de precios, deberán tomarse en consideración, además del coste de ejecución material de la misma reducido en el porcentaje de baja, los conceptos previstos en el artículo 131.1 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, esto es, los gastos generales de estructura que inciden sobre el contrato y el beneficio industrial.

Sobre estas cantidades se aplicarán las fórmulas de revisión que correspondan a los mencionados materiales.



3. *¿Qué se entiende por documentación necesaria para acreditar la concurrencia de la circunstancia de excepcionalidad que se cita en el art. 9 del RDL 3/2022? Este aspecto resulta relevante en la medida en que en caso de no aportarse ésta debidamente, tras 7 días hábiles para subsanar tales defectos, si esto no ocurre, se denegará la solicitud.*

La documentación necesaria para acreditar la concurrencia de la circunstancia de excepcionalidad que se menciona en el art. 9 del RDL 3/2022 hace referencia a los medios probatorios que acreditan la existencia de un impacto directo y relevante en la economía del contrato del incremento del coste de ciertos materiales en un contrato de obras. La norma legal que venimos analizando no especifica cuáles son los medios de prueba que el contratista ha de aportar en cada caso. Y no lo hace, precisamente, porque la determinación de tales medios puede variar en los distintos supuestos.

Corresponde al contratista, por tanto, determinar a través de qué medios probatorios cabe acreditar la concurrencia del impacto directo y relevante en la economía del contrato que justifica la revisión excepcional de precios.

Así se deduce de los artículos 7.1 y 9.2 del RD-ley 3/22. La amplitud de tales preceptos tiene la ventaja de no prejuzgar la forma a través de la cual se puede acreditar ante la entidad contratante la concurrencia de las condiciones que exigen la aplicación de la revisión.

Precisamente por esta flexibilidad, el contratista puede, con el fin de justificar adecuadamente su solicitud, aportar cualquier documentación que en derecho acredite ese impacto mediante el sistema de cálculo establecido en el artículo 7.1 de la norma, esto es, aplicando a los importes del contrato certificados en el periodo correspondiente, la fórmula de revisión de precios que tuviera o la que, en su defecto, le correspondería en los términos y con los límites que el precepto marca. En estos casos, si la diferencia entre el resultado de la aplicación de la fórmula y el inicialmente certificado excede del 5%, existirá el derecho a la revisión excepcional de precios.



4. *Con respecto a cómo justificar la procedencia de la revisión en aquellos casos en los que fuese necesario tener en cuenta meses para los que aún no hubiese índices de precios aprobados, la práctica de la revisión de precios asume que se tome por defecto para ellos el índice del último mes publicado. Ello podría derivar en que, al aplicar este índice transitoriamente a certificaciones sucesivas (índice del último mes publicado hasta la fecha), la variación de precios resultase inferior a 5%, y en consecuencia no se cumpliera con la circunstancia de excepcionalidad, y, sin embargo, posteriormente, una vez publicados los índices de esos meses, pudiese haber un sobrecoste superior al 5%. O el caso contrario, que inicialmente (con los índices provisionales) se cumpliera la circunstancia de excepcionalidad, y posteriormente, aplicando los índices definitivos, dejase de ser aplicable. ¿Qué índice debe ser tomado para estos cálculos de procedencia de la revisión en meses para los que no se han publicado índices de precios? ¿cómo procederíamos en los supuestos planteados?*

Esta cuestión ya ha sido resuelta por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado para los supuestos de aplicación de fórmulas tipo, el más general, bien por contenerse las mismas en los pliegos del contrato, bien por resultar su aplicación conforme al sistema que contempla el Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo. En efecto nuestro informe 13/22, al que nos remitimos en cuanto a sus fundamentos, ya dio respuesta a esta cuestión. Señalamos en él como conclusión que la aplicación de las fórmulas tipo modificadas en los términos descritos en el Real Decreto-ley 3/2022 exige obligatoriamente tener en cuenta los índices mensuales de los precios de los componentes básicos de costes que hayan sido elaborados por el INE y aprobados conforme a lo establecido en el artículo 103.8 de la LCSP. Una vez aplicable la revisión extraordinaria, se extenderá toda la vida del contrato.

5. *Si no hay índices del INE aprobados para el mes en revisión, y no cerrando la puerta el RDL a usar otros, ¿podrían usarse los índices de costes del sector de la construcción publicados mensualmente por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana? En caso de ser posible su uso, considerando que estos índices no desglosan los costes en los materiales básicos que se definen en el RD 1359/2011 y por tanto no serían directamente introducibles en las fórmulas de revisión marcadas en el mismo, ¿cuál sería el proceso para obtener, partiendo de los*



índices de costes del sector de la construcción, los costes de los materiales básicos del RD 1359/2011? ¿Habría algún otro método de obtener estos costes?

Atendiendo a la respuesta que hemos ofrecido a la anterior cuestión en el sentido de que no procede utilizar otros índices, no es necesario contestar esta concreta consulta.

6. El artículo 8 del RDL 3/2022, en su letra b), indica que “dicha cuantía se determinará como la diferencia entre el importe certificado por la ejecución de la obra cada año”. Esto puede interpretarse como que la revisión de precios ha de aplicarse (y por extensión el cálculo de la excepcionalidad) a cada anualidad por separado. Por tanto, se aplicaría inicialmente para los meses de 2021, en tanto que para los meses de 2022 y 2023 tendríamos que esperar a la liquidación, si no estuviesen publicados los índices de precios, o al momento de solicitud en caso contrario. ¿Sería correcta esta interpretación?

La LCSP nos explica cómo se ha de proceder a la aplicación de la revisión de precios desde el punto de vista temporal en los contratos cuya ejecución se prolonga en el tiempo. Señala el artículo 103.4 de la norma citada que “*El pliego de cláusulas administrativas particulares deberá detallar, en tales casos, la fórmula de revisión aplicable, que será invariable durante la vigencia del contrato y determinará la revisión de precios en cada fecha respecto a la fecha de formalización del contrato, siempre que la formalización 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 formalización se produce con posterioridad.*” Este precepto deja claro, por tanto, que la revisión periódica y predeterminada de los precios aplicables al contrato se produce en concretos periodos de tiempo que se cuentan desde el momento en que se produce la formalización del contrato o desde aquel en que, habiéndose producido esta en un plazo superior a tres meses desde el fin del plazo de presentación de las ofertas, hubiera terminado ese plazo de tres meses.

Resulta sumamente significativa la coincidencia con la redacción que ofrece la LCSP del Real Decreto-ley 3/22 en este punto. En efecto, señala esta norma en su artículo 8 que “*la fecha a considerar como referencia para los índices de precios*



representados con subíndice 0 en las fórmulas de revisión será la fecha de formalización del contrato, siempre que la formalización 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 formalización se produce con posterioridad. En todo caso, si la fecha de formalización es anterior al 1 de enero de 2021, se tomará como referencia el 31 de diciembre de 2020.”

Si la fecha en que se valora el término inicial de comparación de los distintos índices de precios coincide con la señalada en la LCSP para el inicio de efectos de la revisión, parece razonable pensar que es porque el legislador ha querido que la revisión excepcional de precios empiece a operar en un periodo que transcurre desde esas mismas fechas, de modo periódico y por periodos de un año. Esta es una interpretación similar a la que hay que hacer en el caso de la revisión de precios ordinaria de la LCSP y presenta una clara congruencia con la norma general, además de garantizar, a juicio de esta Junta Consultiva, un mayor nivel de seguridad jurídica.

7. En el RD 1359/2011 por el que se aprueba la relación de materiales básicos y las fórmulas-tipo generales de revisión de precios, se definen, en su Anexo I, cuáles son los materiales básicos a introducir en las fórmulas de revisión. Entre ellos aparece el material “Plantas” con su símbolo 0. Este material no es actualizado por el INE. ¿Cómo se procede en fórmulas en las que éste aparezca y qué valores de los índices de precios han de usarse en las mismas para los términos de subíndices t y 0 de este material?”

La determinación de ciertos índices incluidos en las fórmulas tipo del RD 1359/2011 puede no haberse realizado todavía a día de hoy de forma oficial. Para este supuesto, con el fin de evitar problemas de seguridad jurídica, la citada norma reglamentaria, en su Disposición transitoria segunda, indica que si a la entrada en vigor del presente Real Decreto no se dispusiera de las series estadísticas de precios necesarias para la elaboración de los índices de precios de alguno de los materiales básicos incluidos en la relación aprobada en el artículo 1, hasta que se disponga de dichas series se utilizará en su sustitución la del Índice de Precios Industriales (IPRI) elaborada y publicada por el Instituto Nacional de Estadística.



Ciertamente, este sistema permitiría resolver la consulta que se nos ha dirigido sin mayor dificultad. Sin embargo, la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española establece en su artículo 4 que los valores monetarios en cuya determinación intervenga el sector público no podrán ser objeto de revisión periódica y predeterminada en función de precios, índices de precios o fórmulas que los contenga.

Si un índice específico de precios a los efectos de esta ley sería cualquier índice que con la mayor desagregación posible mejor refleje la evolución de los precios y que pueda ser obtenido con información disponible al público, cabe entender que el IPRI constituye un índice de precios a estos efectos, de modo que, por expreso imperativo legal de una norma de rango superior y posterior en el tiempo, no cabría su utilización supletoria en las fórmulas de revisión de precios cuyo empleo va a permitir alcanzar una cantidad concreta que se ha de satisfacer al contratista en concepto de revisión de precios.

Esta situación sobrevenida tiene un claro efecto patológico sobre la aplicación de ciertas fórmulas y obliga a concluir que mientras no se proceda a aprobar estos índices concretos no será posible aplicar las citadas fórmulas incluyendo el índice correspondiente, situación que crea un notable problema a la hora de definir adecuadamente la cantidad que correspondería aplicar en concepto de revisión de precios.

Esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado recalca, por tanto, la necesidad de que el órgano competente proceda a su definición lo antes posible.



Expediente: 40/22. Ámbito temporal de aplicación del Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo.

Clasificación de informes: 5. Cuestiones relativas al precio de los contratos. 5.4. Revisión de precios. 5.5. Otras cuestiones relativas al precio en los contratos.

ANTECEDENTES

El Ayuntamiento de Siero ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado con el siguiente tenor:

“Con motivo de la publicación en el BOE del Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo de revisión excepcional de precios, modificado por el Real Decreto-ley 6/2022, nos surgen algunas dudas para su aplicación, entre otras:

1.- El artículo 6 cuando recoge los supuestos susceptibles de revisión se refiere, entre otros, a contratos de obra “que se encuentren en ejecución”, mientras que el artículo 7 cuando se refiere al periodo en que debió haber un impacto directo y relevante en la economía del contrato, habla de “finalización”, esto es, una vez formalizada el acta de recepción y emitida la correspondiente certificación final.

La duda que se plantea es si cuando el artículo 6 habla “en ejecución” se refiere hasta la emisión de la certificación final o si “en ejecución” se refiere hasta que ha concluido la ejecución de la obra en sentido estricto y coincidiría con la emisión de la última certificación ordinaria de la obra en la que ya no resta nada por ejecutar, pues la certificación final responde a recoger rectificaciones o variaciones de las anteriores, pero no ejecución de obra.

2.- El Real Decreto-ley 3/2022, parece que no hace referencia a las consecuencias que pueda tener el retraso en la ejecución de una obra por causas imputables, es



decir, puede suceder que una obra se encuentre en ejecución a la fecha de la entrada en vigor del mismo, pero por retraso imputable al contratista.”

CONSIDERACIONES JURIDICAS

1. El Ayuntamiento de Siero nos plantea dos cuestiones relacionadas con el ámbito de aplicación del Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, de medidas para la mejora de la sostenibilidad del transporte de mercancías por carretera y del funcionamiento de la cadena logística, y por el que se transpone la Directiva (UE) 2020/1057, de 15 de julio de 2020, por la que se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera, y de medidas excepcionales en materia de revisión de precios en los contratos públicos de obras (RD-ley 3/22). La primera de ellas inquiriere si cuando el artículo 6 de la citada norma utiliza la expresión “*en ejecución*” se refiere a un periodo de tiempo que abarca hasta la emisión de la certificación final de la obra o si, en cambio, alude como momento final a aquel en que ha concluido la ejecución de la obra en sentido estricto que, según expone, coincidiría con la emisión de la última certificación ordinaria.

El artículo 6 del Real Decreto-ley 3/2022 establece en su apartado 1º lo siguiente:

“Excepcionalmente, en los contratos públicos de obras, ya sean administrativos o privados, adjudicados por cualquiera de las entidades que formen parte del sector público estatal que se encuentren en ejecución, licitación, adjudicación o formalización a la entrada en vigor de este real decreto-ley, o cuyo anuncio de adjudicación o formalización se publique en la plataforma de contratación del sector público en el periodo de un año desde la entrada en vigor de este real decreto-ley, se reconocerá al contratista la posibilidad de una revisión excepcional de precios siempre que concurra la circunstancia establecida en este real decreto-ley.”



Sobre el ámbito temporal de aplicación del RD-ley 3/22 ya se ha pronunciado esta Junta Consultiva en su informe 14/2022 del que podemos hacer un resumen a estos efectos. Señalamos en el citado informe que para determinar a qué momento se refiere el precepto cuestionado como límite final del periodo en que puede nacer el derecho a la revisión excepcional de precios hemos de partir del conjunto del contenido de la norma que la regula, que se recoge en los artículos 6 a 10 del RD-ley 3/22. Resulta especialmente ilustrativo de la intención del legislador el hecho de que el artículo 7 de la norma indique que *“La revisión excepcional de precios se reconocerá cuando el incremento del coste de los materiales empleados para el contrato de obras haya tenido un impacto directo y relevante en la economía del contrato durante su vigencia y hasta su finalización, esto es una vez formalizada el acta de recepción y emitida la correspondiente certificación final”*. Parece claro que el legislador ha querido limitar el derecho a la revisión excepcional de precios al momento de la finalización de la ejecución de la obra, que concreta en el momento en que se ha formalizado el acta de recepción y se ha emitido la certificación final.

Resulta claro que, si el derecho se reconoce únicamente durante ese periodo y hasta que se han realizado tales trámites del procedimiento de ejecución del contrato, no puede llegarse a otra conclusión diferente respecto del precepto anterior (artículo 6), que alude a los casos susceptibles de revisión excepcional de precios.

La anterior conclusión viene apoyada por la normativa general de la contratación pública, representada por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP) de cuyos artículos 210 y 243 se deduce que en el momento en que en el contrato de obras se ha producido la recepción formal y se ha aprobado la certificación final, conforme a la LCSP la prestación ya se ha ejecutado y, por tanto, la ejecución ha terminado.

Esta conclusión, como señala nuestro informe 14/22, se hace patente por dos circunstancias:



- *“Por el hecho de que la propia LCSP señale con nitidez que si durante la recepción se observa que las obras no se hallan en estado de ser recibidas se hará constar así en el acta y el Director de las mismas señalará los defectos observados y detallará las instrucciones precisas fijando un plazo para remediar aquellos, no formalizándose el acta hasta que las obras se encuentren en buen estado y con arreglo a las prescripciones previstas. Incluso acontece que, si transcurrido el plazo otorgado para la reparación de los defectos observados el contratista no lo hubiere efectuado, podrá concedérsele otro nuevo plazo improrrogable o declarar resuelto el contrato, en este caso por culpa del contratista.*
- *Porque el artículo 166 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas señala que, tras la recepción, se redactará la correspondiente relación valorada y el director de la obra expedirá y tramitará la correspondiente certificación final, que deberá ser aprobada en el plazo de dos meses, contados a partir de la recepción de la obra y que será abonada, en su caso, al contratista dentro del plazo de dos meses a partir de su expedición a cuenta de la liquidación del contrato.”*

Resulta lógico que el RDL 3/22 haya situado en ese momento el límite final del periodo durante el cual puede surgir el derecho a una revisión excepcional de precios, precisamente porque en ese momento ha finalizado la ejecución del contrato. Tal cosa es igualmente congruente con el hecho de que el artículo 8, al tratar los criterios de cálculo de la revisión excepcional de precios, ordene que la cuantía se cifre en el incremento calculado sobre el valor de las certificaciones, incluida la certificación final, y hasta su conclusión, expresión que se refiere a la conclusión de la ejecución.

Por tanto, en respuesta a la primera de las cuestiones planteadas cabe indicar que el derecho a la revisión excepcional de precios solo se puede reconocer en contratos de obras hasta el momento de la finalización de la ejecución de la obra, esto es, hasta el momento en que se ha formalizado el acta de recepción y se ha emitido la certificación final.



2. En la segunda de las cuestiones el Ayuntamiento de Siero nos pregunta de una manera muy general si en el RD-ley 3/22 el hecho de que la obra se encuentre en ejecución por causa de un retraso imputable al contratista puede tener alguna consecuencia.

La cuestión es relevante. Si el retraso injustificado y aun voluntario en la ejecución de una obra por parte del contratista no tuviese efectos se estaría ofreciendo la posibilidad de retardar culposamente la ejecución del contrato con el fin de garantizar la aplicación de esta figura de la revisión excepcional de precios. Y es cierto que el RD-ley 3/22 no alude expresamente a esta circunstancia, por lo que cabría plantearse si en verdad la misma es inocua para el contratista.

La respuesta es que es la LCSP la que establece una serie de consecuencias perniciosas para el retraso culpable en la ejecución del contrato público. Tales consecuencias se pueden observar en el artículo 193, que trata del deber de cumplimiento del contrato dentro del plazo total y de los plazos parciales señalados para su ejecución sucesiva, de la constitución automática en mora del contratista, de la posible resolución del contrato o de la imposición de las penalidades. Todas estas medidas pueden ser empleadas por el órgano de contratación diligente para prevenir los efectos perniciosos de un retraso culpable del contratista.

Pero el hecho de que se haya producido una demora injustificada en la ejecución, que ya habrá debido ser objeto de las medidas antes expuestas, no implica necesariamente que, si la entidad contratante no ha optado ya por la resolución del contrato, éste no haya de ejecutarse para garantizar la satisfacción del interés público que sirve la obra en cuestión y que, en consecuencia, la ejecución no pueda verse influida por un eventual aumento del precio de los materiales en los términos descritos en el RD-ley 3/22. Por tanto, quedando pendiente la ejecución, las medidas que esta norma establece resultan de aplicación al contrato sin perjuicio de que se hayan adoptado otras medidas para impulsar la ejecución tempestiva del mismo.

En mérito a las anteriores consideraciones jurídicas la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado alcanza las siguientes



CONCLUSIONES

1. El derecho a la revisión excepcional de precios que regula el RD-ley 3/22 solo se puede reconocer hasta el momento de la finalización de la ejecución de la obra, esto es, hasta el momento en que se ha formalizado el acta de recepción y se ha emitido la certificación final.
2. La revisión excepcional de precios que esta norma establece resulta de aplicación al contrato de obras que cumpla los requisitos que en ella se enumeran, aunque se haya producido un retraso en la ejecución que sea imputable al contratista, sin perjuicio de que el órgano de contratación haya adoptado otras medidas necesarias para impulsar la ejecución tempestiva del contrato y garantizar la satisfacción del interés público que este persigue.



Expediente: 45/22. Interpretación del Real Decreto-ley 3/2022.

**Clasificación de informes: 5. Cuestiones relativas al precio de los contratos.
5.4. Revisión de precios. 5.5. Otras cuestiones relativas al precio en los
contratos.**

ANTECEDENTES

El Presidente de la Diputación de Alicante ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado con el siguiente tenor:

“A la vista del contenido del Real Decreto-Ley 3/2022, por el que se introducen, entre otras prevenciones legales, medidas excepcionales en materia de revisión de precios en los contratos públicos de obras, nos surgen una serie de dudas interpretativas, que se someten a informe de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado:

- *En primer lugar, el artículo 7 del Real Decreto ley 3/2022 se refiere a que los materiales empleados para el contrato de obras, hayan tenido un impacto directo y relevante en la economía del contrato durante su vigencia y hasta su finalización, que no podrá ser inferior a un ejercicio anual ni superior a dos ejercicios anuales.*

La principal duda que nos surge es si la revisión excepcional puede aplicarse a un contrato que tenga una duración inferior a un año pues el citado artículo se refiere al impacto durante su vigencia y hasta su finalización, sin establecer expresamente límite alguno en el plazo de duración del contrato, y considerar que la referencia de que no puede ser inferior a un ejercicio anual, ni superior a dos viene referida exclusivamente al cálculo del importe, esto es, si podría entenderse que el precepto se refiere a todas las certificaciones emitidas dentro de uno o dos ejercicios anuales máximo -entendidos entre el 1 de enero y 31 de diciembre de cada año-, cualquiera que sea el número de certificaciones, sin necesidad de comprender como mínimo doce o más certificaciones correspondientes a uno o dos ejercicios anuales, y por tanto, si es posible aplicar el mecanismo de revisión extraordinaria de precios a contratos con duración inferior a un año, bien entendido que el impacto solo operaría cualquiera que fuera el número de certificaciones, si superase el umbral el 5 por 100 del coste de los materiales.



Criterio este más acorde con el espíritu de la norma según se deriva de su preámbulo.

En nuestro caso, común en la administración local, nos encontramos con obras de duración inferior a un año, en que ha aumentado considerablemente el precio de materiales revisables, que hacen inviable afrontar su ejecución.

- *En segundo lugar, nos surgen dudas de cómo interpretar el límite del 5% para que pueda operar la revisión de precios, es decir, señala el artículo 7 que existe tal impacto cuando el incremento del coste de materiales siderúrgicos, materiales bituminosos, aluminio o cobre, calculado aplicando a los importe del contrato certificado en un periodo determinado (cumpliendo con los límites mínimos y máximos objeto de la primera pregunta) exceda de ese porcentaje del 5% del importe certificado del contrato en ese mismo periodo, con arreglo a la fórmula de revisión de precios que tuviera en el pliego, o la que debiera tener si no se hubiera incluido dicha fórmula de revisión.*
- *En tercer lugar, los criterios de cálculo de la revisión excepcional de precios, contenidos en el artículo 8 del Real Decreto-Ley 3/2022, parecen establecer una forma de cálculo distinta de la computada para calcular el 5% (permite la variación de costes de manera diferente a los enumerados en el apartado primero del artículo 7, por lo que el importe a revisar puede variar) que es requisito sine qua non para que pueda operar la revisión excepcional de precios, por lo que sería conveniente que se aclarasen los criterios para calcular la revisión de precios.*
- *En cuarto y último lugar, nos planteamos la duda de si cumplidos los requisitos para que pueda operar la revisión excepcional de precios, el importe a revisar es desde la primera certificación del contrato correspondiente (con el límite máximo del 1/01/2021), o, por el contrario, sería aplicable desde el momento en que la certificación pone de manifiesto el exceso del 5%, no siendo revisables las anteriores certificaciones que no cumplen con el requisito de superar el susodicho 5%.”*



CONSIDERACIONES JURIDICAS

1. La Diputación Provincial de Alicante ha planteado a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado diversas dudas sobre la interpretación de los artículos 7 y 8 del Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, de medidas para la mejora de la sostenibilidad del transporte de mercancías por carretera y del funcionamiento de la cadena logística, y por el que se transpone la Directiva (UE) 2020/1057, de 15 de julio de 2020, por la que se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera, y de medidas excepcionales en materia de revisión de precios en los contratos públicos de obras (RD-ley 3/22).

2. En la primera de ellas nos pregunta si las obras con periodo de ejecución inferior a un año están amparadas por la revisión extraordinaria prevista en el Real Decreto-Ley 3/2022.

La cuestión sometida a consulta ha venido planteando serios interrogantes, razón por la cual el legislador ha querido ofrecer una solución por vía legal de manera expresa. Tal respuesta se contiene en la disposición final 9 del Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, que ha modificado el apartado primero del precepto incluyendo una referencia a un periodo, siempre posterior al 1 de enero de 2021, que determine el contratista en su solicitud y que no podrá ser inferior a doce ni superior a veinticuatro meses. Añade ahora el precepto que *“En caso de que el contrato tuviese una duración inferior a doce meses, el incremento del coste se calculará sobre la totalidad de los importes del contrato certificados. El periodo mínimo de duración del contrato para que pueda ser aplicable esta revisión excepcional de precios será de cuatro meses, por debajo del cual no existirá este derecho.”*

A la vista de esta nueva norma, parece evidente que se ha dado respuesta a la consulta planteada, de modo que por debajo del plazo de cuatro meses no existe



el derecho a la revisión excepcional de precios y que si el contrato dura entre cuatro y doce meses el incremento del coste se calculará sobre la totalidad de los importes del contrato certificados en ese preciso periodo.

Por otra parte, es importante destacar que la norma ha querido definir su aplicación temporal en la Disposición transitoria segunda del RD-ley 14/2022 indicando que esta regla podrá aplicarse a las reclamaciones formuladas bajo la vigencia de la redacción anterior que estén pendientes de resolución a la fecha de entrada en vigor del Real Decreto Ley 14/2022.

3. En la segunda de sus preguntas plantea la Diputación Provincial de Alicante cómo se ha de interpretar el límite del 5% que la norma legal establece para que pueda operar la revisión excepcional de precios, de acuerdo con la redacción del artículo 7 del Real Decreto-ley 3/2022.

El artículo 7 del Real Decreto-ley 3/2022 regula el supuesto de hecho que autoriza el reconocimiento del derecho a la revisión excepcional de precios de los contratos incluidos en su ámbito subjetivo y objetivo de aplicación. Este supuesto de hecho se define en términos generales en el párrafo primero del apartado 1 en los términos siguientes:

“cuando el incremento del coste de los materiales empleados para el contrato de obras haya tenido un impacto directo y relevante en la economía del contrato durante su vigencia y hasta su finalización, esto es, una vez formalizada el acta de recepción y emitida la correspondiente certificación final”.

El párrafo segundo del citado artículo 7.1 concreta cuándo hay que considerar que existe tal impacto, que se reconoce cuando la comparación entre el importe certificado en un determinado periodo de tiempo elegido por el contratista dentro de los límites que antes mencionamos y la cantidad que se hubiese certificado de haberse aplicado la fórmula de revisión de precios que tuviese o, en su defecto, aplicando la que por la naturaleza de las obras le corresponda de entre las fijadas en el Real Decreto 1359/2011, de 7 de octubre, con las modulaciones que establece el mismo precepto, exceda del 5 por ciento del importe certificado del contrato en ese mismo periodo. Tales modulaciones con respecto al régimen



general de revisión de precios permiten incluir solamente el incremento de precio de determinados materiales, en los términos siguientes:

- Los incrementos de precio a considerar son únicamente los que se refieren a los materiales siderúrgicos, bituminosos, aluminio o cobre. Por Orden del Ministerio de Hacienda y Función Pública, previo informe del Comité Superior de Precios de Contratos del Estado, se podrán establecer otros materiales cuyo incremento de coste deba tenerse también en cuenta a los efectos anteriores, pero se excluye expresamente, en todo caso, la variación del precio de la energía.
- Posteriormente, se dictó la Orden del Ministerio de Hacienda y Función Pública 1070/2022, de 8 de noviembre de 2022, que amplía esa enumeración.
- El presupuesto de aplicación de esta revisión excepcional consiste en que el contrato no tuviera incluida en el pliego de cláusulas administrativas particulares una fórmula de revisión de precios o que, teniéndola, no resulte aplicable al periodo considerado por no haberse ejecutado, al menos, el 20 por ciento de su importe o no haber transcurrido dos años desde la formalización.
- La fórmula a aplicar para efectuar la comparación con el importe certificado será, en el primer caso, la prevista en el pliego de cláusulas administrativas particulares y, en el segundo, la que por la naturaleza de las obras le corresponda de entre las fijadas en el Real Decreto 1359/2011, de 7 de octubre, pero considerando únicamente los materiales mencionados en los términos fijados en los artículos 7 y 8 del Real Decreto-ley 3/2022.
- El periodo a considerar, siempre posterior al 1 de enero de 2021, será determinado por el contratista en su solicitud y no podrá ser inferior a doce ni superior a veinticuatro meses. Podrá comenzar con la primera certificación, si ésta es posterior al 1 de enero de 2021, y tiene como límite final la conclusión del contrato o el momento en el que proceda la aplicación



de la fórmula de revisión de precios prevista en el contrato, en el caso de que esté prevista.

- Se establece como regla especial para los contratos que tuviesen una duración inferior a doce meses, que el incremento del coste se calculará sobre la totalidad de los importes del contrato certificados. En todo caso, el periodo mínimo de duración del contrato para que pueda ser aplicable esta revisión excepcional de precios será de cuatro meses, por debajo del cual no existirá este derecho

3. En particular, la consulta plantea la posible contradicción entre los artículos 7 y 8 del Real Decreto-Ley 3/2022, entre la fórmula establecida para el cálculo del 5 % a los efectos de determinar el derecho a la indemnización (artículo 7) y la que se refiere al cálculo de la cuantía resultante de la revisión excepcional (artículo 8). La diferencia radica en que si bien el artículo 7 establece que el cálculo de dicho incremento se efectuará suprimiendo de la fórmula aplicable al contrato los términos que representan los elementos de coste distintos de los antes citados, e incrementando el término fijo, que representa la fracción no revisable del precio del contrato, en el valor de los coeficientes de los términos suprimidos, de forma que la suma de todos los coeficientes mantenidos más el término fijo sea la unidad, en el artículo 8 se refiere exclusivamente a la supresión de la fórmula del término que represente el elemento de coste correspondiente a energía, sin mencionar a los demás materiales no incluidos en el ámbito del artículo 7.

Efectivamente, de la comparación del tenor literal de ambos preceptos del Real Decreto-ley se desprende la voluntad del legislador de establecer dos sistemas de cálculo diferenciados para los supuestos de hecho que en cada artículo se regulan. En el artículo 7 se regula el cálculo del impacto del coste de los materiales a los efectos de determinar si existe el derecho al reconocimiento a la revisión excepcional de precios, en cuya fórmula habrá que incluir el incremento del coste de materiales siderúrgicos, materiales bituminosos, aluminio o cobre y, en su caso, los demás materiales que se añadan por Orden ministerial. De acuerdo con ello, “el cálculo de dicho incremento se efectuará suprimiendo de la fórmula aplicable al contrato los términos que representan los elementos de coste distintos de los



antes citados, e incrementando el término fijo, que representa la fracción no revisable del precio del contrato, en el valor de los coeficientes de los términos suprimidos, de forma que la suma de todos los coeficientes mantenidos más el término fijo sea la unidad.

Por otra parte, en el artículo 8 se indica expresamente, tanto en el supuesto de la letra a) como en el de la letra b), que para el cálculo de la cuantía resultante la cuantía será el incremento que resulte de la aplicación de la fórmula correspondiente “modificada suprimiendo el término que represente el elemento de coste correspondiente a energía, e incrementando el término fijo, que representa la fracción no revisable del precio del contrato, en el valor del coeficiente del término suprimido, de forma que la suma de todos los coeficientes mantenidos más el término fijo sea la unidad”.

En definitiva, si bien para el cálculo del 5 % a los efectos de determinar el derecho a la indemnización (artículo 7) hay que excluir de la fórmula los materiales distintos a los incluidos expresamente a estos efectos en el Real Decreto-ley 3/2022 y en la Orden HFP/ 1070/2022, de 8 de noviembre, en lo que se refiere al cálculo de la cuantía resultante de la revisión excepcional sólo hay que excluir el término de la energía (artículo 8). La propia norma legal así lo recoge y, en una interpretación literal, de la intención del legislador y sistemática, por comparación de los dos preceptos, justifica que alcancemos esta conclusión.

4. En último lugar, plantea la duda de si cumplidos los requisitos para que pueda operar la revisión excepcional de precios, el importe a revisar es desde la primera certificación del contrato correspondiente (con el límite máximo del 1 de enero de 2021), o, por el contrario, sería aplicable desde el momento en que la certificación pone de manifiesto el exceso del 5%, no siendo revisables las anteriores certificaciones que no cumplen con el requisito de superar el susodicho 5%.

A este respecto, cabe señalar que de la redacción del artículo 7 del Real Decreto-ley 3/2022 se deduce que el cálculo a realizar para determinar el impacto directo y relevante en la economía del contrato se realiza mediante la comparación de los importes del contrato certificados en un periodo con los que hubieran correspondido en el caso de aplicar una revisión de precios, considerando el



periodo en su conjunto y no las certificaciones concretas en las que se produce un incremento superior al 5 %.

Así, el artículo 7 del Real Decreto-ley prevé que se valore el impacto de la subida del precio de determinados materiales en el conjunto del contrato durante un periodo de tiempo determinado a acreditar por el contratista en su solicitud, siempre posterior al 1 de enero de 2021 y que no podrá ser inferior a doce ni superior a veinticuatro meses, salvo en caso de que el contrato tuviese una duración inferior a doce meses, en cuyo caso se considerará en su totalidad.

En consecuencia con ello, el artículo 8, a la hora de determinar la cuantía resultante de la revisión excepcional, no distingue según las certificaciones de lo ejecutado superen o no el 5 % de incremento, previendo la aplicación de la fórmula que proceda a todas las certificaciones de lo ejecutado durante el periodo desde el 1 de enero de 2021, o desde la primera certificación si ésta fuera posterior, hasta el momento en el que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 103.5 de la LCSP, pueda ser efectiva la revisión prevista en la cláusula cuando el pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato de obras establezca una fórmula de revisión de precios, o hasta la conclusión del contrato, si ésta no se hubiera previsto.

En mérito a las anteriores consideraciones jurídicas la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado alcanza las siguientes

CONCLUSIONES

- En relación con los contratos de plazo inferior a un año, de acuerdo con la disposición final 9ª del Real Decreto-ley 14/2022, por debajo del plazo de cuatro meses no existe el derecho a la revisión excepcional de precios y si el contrato dura entre cuatro y doce meses el incremento del coste se calculará sobre la totalidad de los importes del contrato certificados en ese preciso periodo.



- El cálculo del incremento del coste por encima del 5% sobre el importe certificado de las obras, previsto en el artículo 7 del Real Decreto-ley 3/2022 como requisito necesario para que pueda reconocerse la revisión excepcional de precios, debe realizarse conforme a lo señalado en el punto 2 de este informe.
- En los artículos 7 y 8 se regula de forma distinta los materiales a incluir en la fórmula utilizada para la finalidad prevista en cada artículo: mientras en el artículo 7, para el cálculo del 5 % a los efectos de determinar el derecho a la revisión excepcional, hay que excluir de la fórmula los materiales distintos a los incluidos expresamente a estos efectos, en el artículo 8, en lo que se refiere al cálculo de la cuantía resultante de la revisión excepcional, sólo hay que excluir el término de la energía.
- Tanto en lo que se refiere al cálculo del incremento por encima del 5 % del artículo 7 como en lo que se refiere al cálculo de la cuantía de la revisión del artículo 8, ha de considerarse todo el periodo de tiempo determinado por el contratista en su solicitud, siempre posterior al 1 de enero de 2021 y que no podrá ser inferior a doce ni superior a veinticuatro meses (salvo que el contrato tuviera una duración inferior a doce meses), y no únicamente las certificaciones concretas en las que se produce un incremento superior al 5 %.