



Expediente: 14/22. Interpretación del artículo 6 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.

ANTECEDENTES

La Confederación Nacional de la Construcción ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado con el siguiente tenor:

"El artículo 6 del Real Decreto-Ley 3/2022, referente a los casos susceptibles de revisión excepcional de precios establece, en su apartado primero, primer párrafo, lo siguiente:

"1. 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 a 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."

En este sentido se solicita interpretación sobre qué debe entenderse por "contratos que se encuentren en ejecución" pues en función de cuál sea su significado se podrán acoger a las medidas del real decreto-ley más o menos contratos, pues determina claramente su ámbito. En este sentido las dudas interpretativas que se plantean en concreto giran en torno a si sólo se pueden acogerse a la medida excepcional los contratos cuyas obras no hayan sido recepcionadas por el Sector Público antes de la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 3/2022 o si, por el contrario, puede considerarse que los derechos y obligaciones de las partes del contrato están en ejecución hasta el momento en el que concluya el periodo de garantía y por tanto se considere que el contratista ha realizado, de



acuerdo con los términos del mismo y a satisfacción de la Administración, la totalidad de la prestación, y mientras no haya sido aprobada la liquidación del contrato dado que, hasta ese momento, siguen existiendo derechos y obligaciones por ambas partes.

Asimismo, y dado que es una situación presente en algunos contratos, también se solicita aclaración sobre si puede considerarse a estos efectos que un contrato cuyas obras estén suspendidas con acta de suspensión por causa imputable al órgano de contratación se encuentra todavía en fase de ejecución, de manera que entre también en el ámbito de la reiterada norma.

Por todo ello se plantea la siguiente consulta: sobre si todos aquellos contratos no extinguidos a la entrada en vigor del Real Decreto Ley, incluidos los que se encuentren en situación de suspensión temporal por causa de la Administración, deben poder acogerse a las medidas que regula, siempre y cuando cumpla con los requisitos exigidos en la norma y especialmente los contenidos en el artículo 7.”

CONSIDERACIONES JURIDICAS

1. El artículo 6 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, (en adelante RDL 3/22), 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.”

A la entidad consultante le plantea dudas la expresión *“que se encuentren en ejecución”*, pues plantea la posibilidad de que tal expresión incluya el periodo de garantía del contrato donde, según indica, los derechos y obligaciones de las partes del contrato están todavía en ejecución.

2. 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 RDL 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.

Teniendo en consideración lo anterior, 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. Si llegásemos a una conclusión diferente existiría una severa discrepancia entre los dos preceptos, lo que generaría dificultades interpretativas que claramente difieren de la intención y del espíritu de las dos normas.

3. 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). En efecto, el artículo 210 de la citada norma, bajo la rúbrica de *“cumplimiento de los contratos y recepción de la prestación”* señala que el contrato se entenderá cumplido por el contratista cuando este haya realizado, de acuerdo con los términos del mismo y a



satisfacción de la Administración, la totalidad de la prestación. Añade que su constatación exigirá por parte de la Administración un acto formal y positivo de recepción o conformidad. Sólo a partir de la formalización de este acto entiende la LCSP que contará el plazo de garantía. En los contratos de obras, el artículo 243 añade que, dentro del plazo de tres meses contados a partir de la recepción, el órgano de contratación deberá aprobar la certificación final de las obras ejecutadas, que será abonada al contratista a cuenta de la liquidación del contrato.

Resulta evidente, a nuestro juicio, 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 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 (RGLCAP) 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.

Por esta razón no es de extrañar que el RDL 3/22 haya situado en ese momento el límite 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.

4. Es cierto que, como señala la entidad consultante, la finalización de la fase de ejecución del contrato no supone la extinción de todas las obligaciones del contratista (Informe de esta Junta 46/2012, de 21 de marzo de 2014). Tras la aprobación de la certificación final se encuentra vigente un periodo distinto, el de garantía, durante el cual, como señala el artículo 167 RGLCAP, debe el contratista cuidar en todo caso de la conservación y policía de las obras con arreglo a lo previsto en los pliegos y a las instrucciones que diere el director de la obra. De hecho, durante este periodo el contratista queda sujeto a una evidente responsabilidad establecida *ex lege* que le obliga a responder, además, del estado de las obras, que será evaluado por el director de la obra y que permitirá incluso que este le dirija las oportunas instrucciones para la debida reparación de lo construido.

Tal circunstancia no significa que la ejecución del contrato no hubiera finalizado previamente, sino que durante el periodo de garantía se han evidenciado defectos de ejecución que no eran visibles en el momento de la recepción, razón por la cual el legislador ha querido establecer un periodo durante el cual el contratista no se ve liberado de una posible responsabilidad por la mala ejecución de lo pactado. Así lo indica, por ejemplo, el Informe 1.022, de 30 de enero de 2014, del Tribunal de Cuentas, que señala que *“aunque en el momento de la recepción de las obras no se extinguieron todos los efectos del contrato, sí se entendió cumplido su objeto -la construcción de la obra- y comenzó el periodo de garantía, siendo improcedente la resolución del contrato por incumplimiento.”*

Por tanto, aunque es comprensible la duda de la entidad consultante, este periodo no puede ser considerado relevante a los efectos de valorar una eventual revisión excepcional de precios, que no debe operar sobre una obra ya ejecutada.

Tampoco se opone a la anterior conclusión el hecho de tras la finalización del periodo de garantía se proceda a la liquidación del contrato y al abono, si procede, del saldo resultante a favor del contratista (artículo 169 RGLCAP), porque ello lo que significa es que la entidad contratante ha de pagar las obras realmente ejecutadas con anterioridad, no que se deba terminar la ejecución del contrato.



5. En la segunda cuestión se nos plantea si puede considerarse que un contrato cuyas obras estén suspendidas con acta de suspensión por causa imputable al órgano de contratación se encuentra todavía en fase de ejecución a estos mismos efectos.

A diferencia de la cuestión anterior, la respuesta a esta cuestión ha de ser afirmativa. Como se deduce sin dificultad del artículo 208 de la LCSP, el hecho de que la ejecución del contrato se encuentre suspendida no significa que tal ejecución esté finalizada, salvo que se acuerde la suspensión definitiva del mismo, concepto que el RGLCAP identifica con el desistimiento.

Por tanto, hay que entender que tales periodos de suspensión son necesariamente anteriores a una eventual recepción de la obra y aprobación de la certificación final, razón por la cual, las reglas del RDL 3/22 sí resultarían de aplicación a los contratos suspendidos en su ejecución.

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

CONCLUSIONES

1. La revisión excepcional de precios en los contratos públicos de obras 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, es aplicable a los contratos cuya ejecución no haya finalizado. Tal circunstancia concurre, como señala la propia norma, cuando se ha producido la formalización del acta de recepción y se ha aprobado la certificación final de la obra.



2. Tal medida, en consecuencia, no puede aplicarse a los contratos en que dichos trámites ya se hayan cumplido.

3. Por el contrario, la revisión excepcional de precios en los contratos públicos de obras a que alude el Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, sí resulta de aplicación a los contratos cuya ejecución se encuentre suspendida, salvo que se trate de una suspensión definitiva.