



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

DIRECCION GENERAL DEL PATRIMONIO
DEL ESTADO

SECRETARÍA DE LA JUNTA CONSULTIVA
DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO

La Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado ha aprobado, en su sesión de 2 de julio de 2024, el siguiente informe:

Informe 15/24

Materia: Aplicación de la revisión excepcional de precios del Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, a las obras declaradas de emergencia que se rigen por contratos de colaboración con empresarios particulares.

ANTECEDENTES

El Director General de Carreteras del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado con el siguiente tenor:

“CONSULTA RELATIVA A LA APLICACIÓN DEL REAL DECRETO-LEY 3/2022, DE 1 DE MARZO EN OBRAS DE EMERGENCIA CONTRATADAS MEDIANTE CONTRATOS DE COLABORACIÓN

Identificación del solicitante: Director General de Carreteras, Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible.

Antecedentes:

Con fecha 1 de marzo de 2022 entró en vigor 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 (en adelante RDL 3/2022).

En dicha norma se regula la aplicación de la revisión excepcional de precios en los contratos de obra.

Por otro lado, en esta Dirección General de Carreteras ciertas obras se tramitan mediante la “tramitación de emergencia” regulado en el artículo 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP). Estas obras se llevan a cabo a través de la figura de los “contratos de colaboración con empresarios particulares” regulados en el artículo 30 de la LCSP y en el artículo 176 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.

Desde que entrara en vigor el RDL 3/2022, diversas empresas han solicitado que se les reconozca el derecho a la revisión excepcional de precios en los contratos de colaboración que estaban ejecutando con la Dirección General de Carreteras.

Ante la duda de si era aplicable dicho RDL 3/2022 a esos contratos de colaboración, se consultó a los servicios jurídicos del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

Con fecha 13 de febrero de 2023 la Abogacía del Estado en el Departamento emitió su informe 2388/22 al respecto, cuyas conclusiones se exponen a continuación (se adjunta el informe completo como anexo):

“La revisión excepcional de precios se aplica a “los contratos públicos de obras” (artículo 6.1 del RDL 3/2022). Esta expresión incluye los “contratos de colaboración” para ejecutar una obra de emergencia; puesto que tales contratos



están sujetos al “régimen jurídico [...] previsto para los contratos de obras” (artículo 30.4 de la Ley 9/2017).

Para reconocer dicha revisión excepcional de precios será necesario que, en cada caso, el “contrato de colaboración” reúna los requisitos exigidos en el RDL 3/2020.

Conforme a lo razonado en la consideración jurídica VI de este informe, para aplicar la revisión excepcional de precios a un contrato de colaboración el RDL 3/2022 exige, entre otros requisitos, los siguientes:

- Que en dicho contrato puedan determinarse el “importe certificado” durante el período revisable, el “precio de adjudicación” y “la fecha de formalización”.*
- Que la obra de emergencia esté definida en un “proyecto de construcción” o que, al menos, el contrato de colaboración se hubiera suscrito junto con un documento técnico donde se hayan fijado los precios unitarios y las mediciones de la obra de forma equiparable a la del presupuesto de un proyecto.”*

No obstante, debido a las implicaciones que esto puede conllevar, se eleva la cuestión a esa Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado para que informe al respecto.

Cuestión que se somete a informe por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado:

Se solicita informe sobre la procedencia o no de aplicar la revisión excepcional de precios regulada en el RDL 3/2022, de 1 de marzo, a las obras declaradas de emergencia que se rigen por contratos de colaboración con empresarios particulares regulados en el artículo 30 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y en el artículo 176 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”.

CONSIDERACIONES JURIDICAS

1. El Director General de Carreteras del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado al amparo de lo dispuesto en el artículo 17 del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, sobre Régimen Orgánico y Funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, de acuerdo con el artículo 328 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).

En la misma se plantea la procedencia o no de aplicar la revisión excepcional de precios regulada en el Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, a las obras declaradas de emergencia que se rigen por contratos de colaboración con empresarios particulares, regulados en el artículo 30 de la LCSP y en el artículo 176 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). Se acompaña junto con la consulta un informe emitido por la Abogacía del Estado en el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible en el que se concluye que la revisión excepcional de precios del Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, se aplica a “*los contratos públicos de obras*” y que esta expresión incluye los “*contratos de colaboración*” para ejecutar una obra de emergencia; puesto que tales contratos están sujetos al “*régimen jurídico [...] previsto para los contratos de obras*” (artículo 30.4 de la LCSP).

2. Como pone de manifiesto el escrito de consulta, y también se recoge en el informe de la Abogacía del Estado, constituye una práctica frecuente en el citado Departamento



que ciertas obras que se tramitan mediante la tramitación de emergencia regulada en el artículo 120 de la LCSP, que permite al órgano de contratación “ordenar la ejecución de lo necesario... sin obligación de tramitar expediente de contratación” y “sin someterse a los requisitos formales establecidos en la presente Ley”, se lleven a cabo a través de la figura de los “contratos de colaboración con empresarios particulares” regulados en el artículo 30 de la LCSP y en el artículo 176 del RGLCAP.

Dicha figura se prevé en el artículo 30 de la LCSP, en la regulación de la ejecución directa de prestaciones por la Administración Pública con la colaboración de empresarios particulares o a través de medios propios no personificados, siendo uno de los supuestos de aplicación “d) Cuando se trate de un supuesto de emergencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 120”.

Respecto al régimen jurídico de aplicación a los supuestos de obras ejecutadas en colaboración con empresarios particulares, el apartado 4 de este precepto señala expresamente que “el régimen jurídico aplicable a estos contratos será el previsto para los contratos de obras” mientras que “la selección del empresario colaborador se efectuará por los procedimientos de adjudicación establecidos en el artículo 131” con la salvedad precisamente del supuesto de tramitación de emergencia prevista en el apartado d) mencionado.

La aplicación del régimen jurídico del contrato de obras a estos contratos constituye una novedad en la normativa española de contratación que atribuía a estos contratos “carácter administrativo especial, sin constituir contratos de obras, suministros o servicios, por estar la ejecución de los mismos a cargo del órgano gestor de la Administración” (artículo 24.4 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, y 153 de la Ley 13/1995, de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que seguían la senda del artículo 191 del Reglamento de Contratos del Estado de 1975 conforme al cual “Los contratos de colaboración tendrán naturaleza administrativa, pero no la de contratos de obras tal como se configuran en este Reglamento ya que la



responsabilidad de la ejecución de la obra seguirá recayendo íntegramente en el órgano gestor de la Administración”).

Frente a esta legislación, la vigente LCSP afirma expresamente que cuando la ejecución de obras se realice en colaboración con empresarios particulares “*el régimen jurídico aplicable a estos contratos será el previsto para los contratos de obras*” de forma que, aunque no los llame contratos de obras, los equipara en cuanto a su régimen jurídico.

3. El Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, en su Título II, recoge las medidas en materia de revisión excepcional de precios en los contratos de obras del sector público. Sobre este Real Decreto-ley esta Junta Consultiva ha emitido diversos informes respecto a su ámbito temporal de aplicación (informes 14, 35, 40 y 45/2022), el alcance de las obras a incluir (informe 17/2023) o los supuestos específicos de actuación culpable del contratista (informe 31/2023). En todos ellos ha subrayado el carácter excepcional de la regulación contenida en la norma pero sin que ello haya sido óbice para determinar su aplicación en determinados supuestos si así se deducía de sus preceptos (caso de los modificados de un contrato de obras en el informe 17/2023) y siempre que se cumplieran los requisitos previstos para la aplicación de esta revisión excepcional contenidos en los diferentes artículos.

A los efectos de responder la consulta objeto de este informe, referida a la aplicación del Real Decreto-ley 3/2022 a la ejecución de obras por la Administración en colaboración con empresarios particulares en una tramitación de emergencia realizada conforme al artículo 120 LCSP, cabe recordar en primer lugar lo dispuesto respecto a su ámbito de aplicación, artículo 6, apartados 1 y 2:

“Artículo 6. Casos susceptibles de revisión excepcional de precios en los contratos de obras.

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, 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.

Igual posibilidad de revisión excepcional de precios se le reconocerá al contratista en aquellos contratos públicos de obras, ya sean administrativos o privados, adjudicados por cualquiera de las entidades que forman parte del sector público estatal, 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 de este real decreto ley y cuyo pliego de cláusulas administrativas particulares establezca una fórmula de revisión de precios, siempre que concurra la circunstancia establecida en este real decreto-ley.

Dicha revisión excepcional se reconocerá con independencia del régimen jurídico que por razón temporal o de la materia se aplique al contrato.

Esta previsión será también aplicable a los contratos privados de obras a que alude el artículo 26 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.

2. La posibilidad de revisión excepcional de precios a la que alude este real decreto-ley será igualmente aplicable, en las mismas condiciones establecidas en este real decreto-ley, a los contratos públicos de obras que se sometan a lo dispuesto en el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de



la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales”.

A la vista del citado artículo, cabe señalar lo siguiente:

- 1º. Por una parte, vista la amplitud con la que se configura la situación del contrato de obras en el que se aplicará la revisión de precios, que puede estar en ejecución, licitación, adjudicación o formalización, sin hacer distinción en función de su procedimiento de adjudicación, no cabe excluir su aplicación a los contratos de obras tramitados conforme al procedimiento de emergencia del artículo 120 de la LCSP.

- 2º. En segundo lugar, y resultando aplicable a los diversos contratos públicos de obras, ya sean administrativos o privados, adjudicados por cualquiera de las entidades que formen parte del sector público estatal, con independencia del régimen jurídico que por razón temporal o de la materia se aplique al contrato, resulta difícil considerar excluidos de dicha regulación los supuestos de ejecución de obras que se realicen en colaboración con empresarios particulares, con la vigente redacción del artículo 30 de la LCSP que declara expresamente *“el régimen jurídico aplicable a estos contratos será el previsto para los contratos de obras”*. Declarada la aplicación del régimen jurídico del contrato de obras a estos contratos, aunque nominalmente no se les llame contratos de obras, por su equiparación con éstos deben ser considerados como contratos de obras a los efectos de la aplicación del Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, vista la amplitud con la que se refiere esta norma respecto a los contratos de obras incluidos en su ámbito de aplicación.

4. Ahora bien, concluida la aplicabilidad de lo dispuesto en el Real Decreto-ley 3/2022 a las obras tramitadas mediante el procedimiento de emergencia y ejecutadas en colaboración con empresarios particulares, la siguiente cuestión será verificar que, en



cada caso, se cumplen los demás requisitos establecidos en el citado Real Decreto-ley lo cual, por la singularidad de la tramitación de emergencia, es probable que no se produzca en muchos casos, como acertadamente afirma el informe de la Abogacía del Estado en el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible.

A este respecto, el informe recuerda que la contratación de emergencia de obras puede implicar algunas especialidades pudiendo darse en condiciones como éstas:

- mediante un contrato “verbal” (artículo 37.1 de la LCSP);
- sin expedir certificaciones mensuales;
- sin fijar previamente un precio equiparable al “*precio de adjudicación*”;
- y sin un proyecto previo, ni una definición previa de los precios unitarios y las mediciones, tal y como expresamente reconoce el párrafo final del artículo 30.1 de la LCSP.

A ello cabe añadir que, por las propias condiciones excepcionales de la tramitación de emergencia, que debe limitarse a “*lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida*” de acuerdo con el artículo 120 de la LCSP, su ejecución está llamada a ser rápida y breve, lo cual dificulta que este tipo de contratos tengan la duración mínima de cuatro meses que el artículo 7.1 del Real Decreto-ley 3/2022 prescribe para la aplicación del mismo.

Ahora bien, a la vista de lo dispuesto en los artículos 7 y 8 del Real Decreto-ley 3/2022, para que pueda reconocerse que 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 (artículo 7) y pueda efectuarse el cálculo de la revisión excepcional de precios (artículo 8), deben aportarse los siguientes datos, que deberán ser exigidos también en una solicitud de revisión excepcional de precios en un contrato de obras tramitado por el procedimiento de emergencia con la colaboración de empresarios particulares:



1. El “importe certificado” en el contrato entre “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” (o el importe certificado de la totalidad del periodo de ejecución en contratos de duración inferior a un año). Ese importe es el que permite calcular si el coste de los materiales excede del 5% y así determinar que 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 (artículo 7.1 del Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo). Por otra parte, sobre el importe certificado se efectúa el cálculo de la revisión excepcional de precios conforme al artículo 8 del citado Real Decreto-ley.

2. El “precio de adjudicación” pues solo con este dato podrá calcularse si el importe de la revisión reconocida excede o no del límite del 20% establecido en el artículo 7.2 del Real Decreto-ley 3/2022.

3. La “fecha de formalización del contrato” pues solo a partir de este dato podrá determinarse el k0 que se tomará como “referencia para los índices de precios” (artículo 8 del Real Decreto-ley 3/2022). Aplicado esto al contrato de colaboración, se estaría a la fecha de firma dicho contrato de colaboración con los precios que en ese momento se hubieran pactado.

4. El “proyecto de construcción” que defina los precios unitarios y las mediciones de la obra. Dicho proyecto es necesario para prever en el contrato una fórmula de revisión de precios y, en el caso de que no se prevea, determinar la fórmula de revisión de precios que “de entre las fijadas en el Real Decreto 1359/201” se corresponda con “la naturaleza de las obras” y que es necesaria tanto para el contrato de obras haya tenido un impacto directo y relevante en la economía del contrato (artículo 7.1) como para que pueda efectuarse el cálculo de la revisión excepcional de precios (artículo 8.b)).

La necesidad de que (para esta revisión de precios) la obra cuente con un “proyecto de construcción” aparece de forma explícita en el artículo 8 según el cual la fórmula de



revisión a aplicar será la del *“pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato de obras”* y *“cuando el pliego de cláusulas administrativas particulares no [la] establezca”* *“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”*.

Aun en el caso de que se interpretara la expresión *“en su defecto”* en un sentido amplio, referido a la ausencia de un proyecto de construcción, sin una determinación previa de los precios unitarios y las mediciones de la obra no sería posible determinar qué fórmula de revisión de precios es la que *“de entre las fijadas en el Real Decreto 1359/2011”* se corresponde con *“la naturaleza de las obras”*, pues todas estas fórmulas están ligadas al tipo de obra y a la importancia relativa que, en el precio, representan los materiales empleados para ejecutarla y, en consecuencia, no sería posible aplicar ni el artículo 7 ni el artículo 8 del Real Decreto-ley 3/2022. Por lo tanto, es necesario contar, bien con un proyecto de construcción, bien con un documento que determine los precios unitarios y las mediciones de la obra a ejecutar.

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

CONCLUSIONES

- Las obras declaradas de emergencia que se rigen por contratos de colaboración con empresarios particulares regulados en el artículo 30 de la LCSP y en el artículo 176 del RGLCAP están dentro del ámbito de aplicación del Título II del Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, puesto que dichos contratos están sujetos al régimen previsto para el contrato de obras, a partir de la entrada en vigor de la LCSP.



- Para que resulte de aplicación la revisión excepcional de precios prevista en el Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, es necesario que el contrato de colaboración correspondiente reúna los requisitos exigidos en la citada norma.
- En particular, resulta necesario que se cumplan los siguientes requisitos: que en dicho contrato puedan determinarse el “*importe certificado*” durante el período revisable, el “precio de adjudicación” y “*la fecha de formalización*”; y que la obra de emergencia esté definida en un “*proyecto de construcción*” o que, al menos, el contrato de colaboración se hubiera suscrito junto con un documento técnico donde se hayan fijado los precios unitarios y las mediciones de la obra de forma equiparable a la del presupuesto de un proyecto.