



La Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado ha aprobado, en su sesión de 3 de julio de 2025, el siguiente informe:

Informe 7/25

Materia: Aplicación de la revisión excepcional de precios del Real Decreto-ley 3/2022 a modificados aprobados con posterioridad a su reconocimiento con precios de mercado.

ANTECEDENTES

El Rector de la Universidad Complutense de Madrid ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado con el siguiente tenor:

“Joaquín Goyache Goñi, Rector de la Universidad Complutense de Madrid, en virtud de su nombramiento por Decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid 61/2023 de 7 de junio de 2023 (BOCM de 9 de junio) dirige la siguiente consulta a esa Junta Consultiva:

Antecedentes.

Por Resolución del Rector se acordó, con fecha 6 de julio de 2023, declarar de aplicación a la Universidad Complutense de Madrid las medidas en materia de revisión excepcional de precios en los contratos del sector público contenidas en 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 el 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 la forma y con los condicionantes contenidos en el mismo, de acuerdo con lo establecido en el propio Real Decreto Ley y en el Acuerdo de 6 de julio de 2022, del



Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid, se declaran de aplicación en el ámbito de la Comunidad de Madrid las medidas en materia de revisión excepcional de precios en los contratos de obras del sector público contenidas en el título II del Real Decreto-Ley 3/2022, de 1 de marzo, que dejaba autonomía a cada universidad pública y a cada entidad local de su ámbito territorial para que, mediante decisión individualizada de su órgano competente, pudieran declarar de aplicación a su respectivo sector público las medidas excepcionales de revisión de precios en los contratos de obras contempladas en el Real Decreto-Ley 3/2022, de 1 de marzo.

La revisión de precios se ha venido produciendo en los contratos cuyo contratista lo había solicitado y le había sido concedido, sin incidencias, incluyendo en dicha revisión los modificados cuya redacción se había autorizado con fecha anterior a la resolución aprobando la revisión de precios en cada contrato.

No obstante, en el año 2024 se han realizado modificados en contratos de obras en los que estaba autorizada la revisión excepcional de precios, en algún caso de importe e impacto importante en el contrato, por ejemplo, 3.921.336, 72 €, un 11,79% del precio original, incluyendo mas del 45 % de precios nuevos.

Aunque el artículo 158.1 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas establece que en el caso de precios de unidades de obra no previstas en el proyecto, la propuesta sobre los nuevos precios a fijar “se basará en cuanto resulte de aplicación, en los costes elementales fijados en la descomposición de los precios unitarios integrados en el contrato y, en cualquier caso, en los costes que correspondiesen a la fecha en que tuvo lugar la adjudicación” en el contrato que sirve de ejemplo, el modificado se ha redactado, supervisado y aprobado con precios nuevos de acuerdo a los precios de mercado en el momento de su redacción, tal y como se indica en el informe de supervisión, que dice literalmente sobre los precios que “se descomponen en su mayor medida por precios simples iguales en coste al proyecto original, en aquellos conceptos exactamente iguales al proyecto inicial, y en precios



simples nuevos que se atienen a las circunstancias generales del mercado” y como se puede apreciar en los siguientes ejemplos:

Partida	Precio unitario 2021 (fecha base para la revisión de precios)	Precio 2024 (reflejado en el proyecto modificado)
Acero laminado S275 (Kg) para estructuras	2,43	6,30
Tabique pladur met 2x12/70+70/13x2-230/600 con aislante	64,58	94,44
Válvula de esfera 1 ¼	13,07	20,89

Se puede observar que los nuevos precios se incrementan en el modificado en un porcentaje muy superior al que le hubiera correspondido de aplicarse revisión de precios, por lo que no existe duda de que, aun con los incrementos producidos en las materias primas como consecuencia de los sucesos internacionales, los precios nuevos del modificado son precios absolutamente de mercado.

La revisión de precios, usando como ejemplo el mismo contrato del que hemos extraído los precios, tiene en este momento un impacto de un 6,07 % sobre el precio original del contrato. De este modo, si revisásemos los precios que ya han sido actualizados en el modificado se obtendrían unos precios muy superiores a los de mercado, como se puede apreciar en los mismos ejemplos utilizados en la tabla anterior:



Partida	Precio 2024 (reflejado en el proyecto modificado)	Precio tras revisión
Acero laminado S275 (Kg) para estructuras	6,30	6,68
Tabique pladur met 2x12/70+70/13x2-230/600 con aislante	94,44	100,17
Válvula de esfera 1 ¼	20,89	22,15

El resultado es un incremento en los precios que, en algunos casos, como los del ejemplo, supera el 150% de los precios que le hubieran correspondido al contrato original.

Asimismo, el importe total de los precios actualizados en el nuevo proyecto modificado, incluyendo los gastos generales y el beneficio industrial, y una vez descontada la baja es de 15.617.026,26 €, por lo que revisar los mismos supondría un incremento estimado en el precio del contrato de 1.133.796,11 € lo que dado todo lo anterior podría suponer una falta de eficiencia en la gestión de los fondos públicos.

Es necesario considerar asimismo que el modificado se redactó previamente a que el órgano de contratación autorizase la modificación del contrato en vigor, estudiándose una vez redactado el mismo la conveniencia de modificar el contrato o de licitar de nuevo – bien las modificaciones, bien toda la obra -, en función de la entidad de la modificación necesaria y de si finalmente se consideraba sustancial o no. Si se hubiera decidido licitar de nuevo, y teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 6 del Real decreto 3/2022, y la fecha de aprobación del proyecto modificado – en el año 2024 - no hubiera sido posible la revisión excepcional de precios.

Se ha observado que existen diversos informes emitidos por esa Junta Consultiva en relación con la revisión excepcional de precios que resuelven varias cuestiones. En particular resulta conveniente destacar dos:



En la Resolución 35/22 se indica que “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 excepcionalada 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.”

Entendemos que, fundamentalmente la excepción se refiere al plazo y porcentaje de ejecución necesarios para que tenga lugar la revisión de precios de forma ordinaria, regulados en el artículo 103.5 LCSP y que el RD-L 3/2022 regula de forma separada, de manera que si el contrato ya tenía prevista la revisión de precios, solo se pueda aplicar la excepcionalidad al primer plazo de dos años (la modificación del artículo 103 de la Ley de Contratos del Sector Público, referida a la disminución de este plazo a un año entró en vigor el 10 de mayo de 2023 y no resulta de aplicación a los contratos afectados por el RD-L 3/2022) y al 20 % inicial de la ejecución, puesto que el resto del contrato y plazo de ejecución serían revisados de la forma establecida en el pliego, mientras que si tal revisión no estaba prevista se aplicaría la revisión excepcional a todo el contrato.

Por otra parte el informe de esa Junta Consultiva 17/2023 - aunque observamos que, en esa consulta, todos los modificados habían sido redactados y aprobados en el año 2021 o antes - si bien reconoce que puede darse el caso de que existan modificados que no respeten lo establecido en el artículo 158.1 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, y con mención a la Sentencia del Tribunal Supremo 167/2020, de 10 de febrero (RJ2020\529), que obliga a separar las unidades de obra procedentes del proyecto principal respecto a las provenientes del modificado y a contemplar como plazo a partir del cual se computa el plazo de los dos



años mínimos de ejecución para revisar precios el de la aprobación del modificado, entiende que el que el Real Decreto-ley 3/2022 no haga mención a esta posibilidad obedece a que el legislador ha optado por una solución común a todas las obras ejecutadas lo que permite simplificar el proceso de aplicación del procedimiento de revisión excepcional de precios.

No obstante, el proceso de aplicación de la revisión excepcional de precios, una vez separadas las unidades de obra procedentes del proyecto principal de las provenientes del modificado, no supone complicación alguna, bastando aplicar a las primeras el porcentaje de gastos generales y beneficio industrial, al importe resultante la baja ofertada en la licitación y al resultado final el coeficiente de revisión de precios resultante de la fórmula aplicada.

Por otra parte, aplicando la STS 167/2020, la revisión de precios de los contratos que la tuvieran prevista, una vez superado el plazo de dos años y el 20 % de ejecución, sí debiera hacerse separando las unidades de obra procedentes del proyecto principal respecto a las provenientes del modificado, por lo que las obras que tuvieran prevista la revisión de precios tendrían una revisión total menor que las que no lo tuviesen, lo que no resulta lógico, a nuestro entender, puesto que aparentemente el RD-L 3/2022 unifica la revisión de precios de forma que tanto los contratos que la tuvieran prevista como los que no sean revisados de la misma forma.

Asimismo, el RD-L 3/2022 que establece la revisión de precios indica en su artículo 7 que “La revisión excepcional de precios se reconocerá cuando el incremento del coste de los materiales empleados para la obra adjudicada haya tenido un impacto directo y relevante en la economía del contrato durante el ejercicio 2021.”, habida cuenta de la evolución de la economía nos suscita dudas si es de aplicación a un proyecto redactado en el año 2024 y con precios de mercado.

En función de todo lo anterior se plantea la siguiente consulta:



- Si la revisión excepcional de precios es aplicable en las mismas condiciones a un modificado redactado con precios de mercado y aprobado en el año 2024 (o posteriormente) que al contrato original (o a modificados redactados en el entorno del año 2021-2022), y si tal revisión excepcional de precios no es contraria a los objetivos del RD-L 3/2022, al interés público y a la adecuada gestión eficiente de los fondos públicos”.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. El Rector de la Universidad Complutense de Madrid 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).

La consulta planteada versa sobre la aplicación del régimen excepcional de revisión de precios previsto en 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 concreto pregunta la Universidad Complutense de Madrid, respecto a un contrato en el que se ha resuelto la aplicación de dicho régimen de revisión excepcional de precios, su aplicabilidad respecto a los modificados acordados con posterioridad a la resolución, en los que se han tenido en cuenta los precios de mercado en ese momento, años 2024 o posteriores.



Antes de adentrarse en el examen de la cuestión planteada, procede reiterar el criterio expresado en anteriores ocasiones (informes 62/96, 46/98, 31/98, 7/06 ó 18/12, entre otros) en el doble sentido de que a esta Junta Consultiva no le corresponde emitir informes en expedientes concretos de los distintos órganos de contratación, ni tampoco sustituir las funciones que los preceptos legales atribuyen a órganos distintos, como sucede, por ejemplo, con el informe preceptivo de los pliegos.

Por el contrario, a esta Junta Consultiva le compete dar respuesta a consultas jurídicas en el ámbito de la contratación pública que revistan interés general. Por ello su intervención, por vía de informe, debe limitarse a señalar criterios jurídicos de carácter general sin entrar a dirimir las cuestiones concretas que cada expediente pueda suscitar.

2. El Real Decreto-ley 3/2022 reguló un régimen excepcional de revisión de precios de los contratos de obras del sector público habida cuenta, como señala su exposición de motivos, del alza extraordinaria en 2021 del coste de determinadas materias primas necesarias para la ejecución de ciertas unidades de obra lo que repercutió de manera intensa en los contratos de obras. Esta situación *“ha tenido como consecuencia que la ejecución de un número significativo de contratos se haya dificultado notablemente, pues los contratistas han visto cómo se alteraba fuertemente la economía de estos contratos por causa de un incremento extraordinario de ciertos costes, incremento que era imprevisible en el momento de la licitación y que excedería del que pueda ser incluido en el riesgo y ventura que el contratista ha de soportar en todo contrato público”*.

Después de recordar las previsiones respecto a revisión de precios contenidas en la LCSP, señala la Exposición de Motivos de este Real Decreto-ley que *“la magnitud y el carácter imprevisible del alza experimentada en el último año por los precios de un número limitado de materias primas indispensables para la realización de determinadas obras no es posible afrontarla con dicho mecanismo en aquellos contratos cuyos pliegos no incorporan revisión de precios, así como en aquellos que, incorporándola, no hubieran transcurrido dos años desde su formalización o no se hubiera ejecutado el 20 por ciento de su importe. Ante esta circunstancia, notablemente perjudicial para el*



interés público subyacente en cualquier contrato del sector público y que también afecta severamente a los operadores económicos del sector de la obra civil, se ha considerado oportuno adoptar medidas urgentes y de carácter excepcional para, únicamente en estos supuestos, permitir una revisión excepcional de los precios del contrato”.

Con estas premisas, los artículos 6 a 10 del Real Decreto-ley 3/2022 regulan las medidas en materia de revisión excepcional de precios en los contratos de obras del sector público, regulación que ha dado lugar a diversas consultas, resueltas por esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en varios informes en los que, ante todo, se destaca su carácter excepcional.

Entre los informes emitidos se encuentra el 17/2023, de 26 de octubre de 2023, citado en el escrito de consulta, en el que se analiza la aplicación del régimen excepcional de revisión de precios a los modificados de contratos de obra aprobados en el entorno del 1 de enero de 2021, fecha que se toma de referencia para el cálculo de la revisión excepcional de precios en el artículo 8 del Real Decreto-ley 3/2022. En este informe esta Junta Consultiva concluye que, partiendo de que en su aplicación deben incluirse las obras en ejecución que provengan tanto del proyecto original como de los modificados aprobados con posterioridad, el Real Decreto-ley 3/2022 no prevé un régimen específico para la aplicación de la revisión excepcional de precios a las obras ejecutadas provenientes de los modificados por lo que las normas a aplicar serán comunes a todas las obras ejecutadas con independencia de que provengan de modificados y de la fecha de aprobación de los mismos. En el cuerpo del informe se justifica esta conclusión en que el Real Decreto-ley 3/2022 optó por una solución común a todas las obras ejecutadas lo que permite simplificar el proceso de aplicación del procedimiento de revisión excepcional de precios. Ahora bien, dicha consideración se realiza partiendo de las modificaciones que fueron acordadas en torno al año 2021, tiempo en el que durante la ejecución del contrato se produce la alteración excepcional de precios, y que son previas al reconocimiento de la aplicación del régimen excepcional y urgente de las medidas de revisión excepcional de precios del Real Decreto-ley 3/2022, que entró en vigor el 2 de marzo de 2022.



3. La Universidad consultante parte de un supuesto distinto al examinado en este informe 17/2023 como es el de los contratos en los que se había resuelto favorablemente la aplicación del régimen de revisión excepcional de precios del Real Decreto-ley 3/2022 y, con posterioridad, se aprobaron modificados de la obra fijándose precios nuevos con arreglo al precio de mercado de los materiales actualizados al momento de la redacción del proyecto de modificado. A este respecto se pone como referencia temporal el año 2024 o posteriores.

Aunque no se dice en el escrito de consulta, el supuesto puede encontrar su aplicación más frecuente en el supuesto de la letra b) del artículo 8 del Real Decreto-ley 3/2022, para el caso de que el pliego de cláusulas administrativas particulares no establezca la fórmula de revisión de precios, en el que en la cuantía de la compensación se determinará como la diferencia entre lo certificado y a certificar hasta la conclusión del contrato en los términos siguientes: *“...dicha cuantía se determinará como 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, 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”*.

Por el contrario, en los contratos con cláusula de revisión de precios prevista en el pliego, la cuantía se calculará como el incremento que resulte de la aplicación de la cláusula modificada conforme a la letra a) del artículo 8 *“...a 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 apartado*



5 del artículo 103 de la Ley 9/ 2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, pueda ser efectiva la revisión prevista en la cláusula” de forma que “Transcurrido este periodo, el contrato se regirá por lo establecido en el pliego” por lo que, en este último caso, la cuestión se resolverá atendiendo a lo dispuesto en el pliego.

El supuesto planteado en la consulta parte de la existencia de reconocimiento del derecho a la revisión de precios en un contrato conforme a los criterios del artículo 7 de forma que el órgano de contratación ha apreciado que el incremento del coste de los materiales empleados para el contrato de obras respecto de los previstos inicialmente en el presupuesto del contrato tiene un impacto directo y relevante en la economía del contrato durante su vigencia y hasta su finalización. Ahora bien, respecto a la evolución que la ejecución que el contrato pueda sufrir en el futuro hasta su finalización, la aplicación del régimen excepcional de revisión de precios que se haya reconocido a las obras que se ejecuten con posterioridad al reconocimiento procederá siempre que se mantengan los supuestos de hecho que motivaron dicho reconocimiento y dentro de los límites y condiciones del artículo 10 del Real Decreto-ley 3/2022.

Es decir, aplicado al caso que nos ocupa, si se aprueban con posterioridad al reconocimiento modificados de la obra con precios que se acomodan a las circunstancias del mercado en el momento de la aprobación del proyecto correspondiente, incorporando las variaciones excepcionales que se produjeron a partir de 2021, deben excluirse las obras correspondientes del régimen extraordinario de revisión de precios, toda vez que no hay en tal caso la discordancia entre el precio y el coste de los materiales necesarios para la ejecución de la obra que motivó el reconocimiento de la revisión excepcional de precios. No se produce, en este supuesto, y en palabras de la exposición de motivos del Real Decreto-ley 3/2022, el incremento extraordinario de costes, imprevisible en el momento de la licitación y que excedería del que pueda ser incluido en el riesgo y ventura que el contratista ha de soportar en todo contrato público, que justifica la aplicación del régimen excepcional de revisión de precios previsto en dicha norma.



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

CONCLUSIÓN

- En un contrato de obras en el que se ha reconocido la aplicación de la revisión excepcional de precios, al amparo del Real Decreto-ley 3/2022, no procede aplicar la fórmula de revisión excepcional de precios a las obras incluidas en un modificado, aprobado con posterioridad a dicho reconocimiento, en el que el precio de las mismas ha sido fijado con arreglo a criterios de mercado de ese momento, posterior a la variación excepcional que motivó el reconocimiento.