

I. DISPOSICIONES GENERALES

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

7788 *Decreto-ley 3/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptan medidas excepcionales y urgentes en la contratación pública en Aragón.*

I

Las excepcionales circunstancias sociales y económicas que ha producido la pandemia desencadenada por el COVID-19 han repercutido de una manera directa en la ejecución de determinados contratos del sector público.

Tras el descenso experimentado en 2020, los precios de las materias primas han incrementado con fuerza en 2021, debido fundamentalmente al aumento de la demanda como resultado de la reactivación económica y de la lenta recuperación de la capacidad productiva después de la inactividad durante la pandemia, el aumento de los precios del transporte marítimo de mercancías y de la energía o las propias estrategias comerciales de los países productores de materias primas. Todo ello se ha visto exponencialmente agravado en las últimas semanas como consecuencia del actual conflicto entre Rusia y Ucrania, de tal manera que el alza extraordinaria del coste de determinadas materias primas necesarias para la ejecución de ciertas unidades de obra, y en ocasiones la imposibilidad de su recepción, ha repercutido de manera intensa en los contratos públicos, especialmente los de obras públicas.

De los últimos datos disponibles se observa que se ha producido un incremento generalizado de las materias primas utilizadas con carácter general en la obra pública y, como consecuencia, también ha aumentado el coste de otros materiales. Junto a la subida de los materiales siderúrgicos, materiales bituminosos, aluminio o cobre, algunos ejemplos que acreditan esa escalada de precios son el cemento tipo II/B se ha incrementado en un 171,99 %; el resto de cementos más de un 25 %; la cal natural NHL 3,5 ha modificado los precios al alza un 54,19 %; la losa de piedra natural para cubiertas, un 139,70 %; el remate de plomo para juntas ha subido un 174,63 %, y así, un largo etcétera.

Además, como consecuencia del incremento de los precios de la energía, fundamentalmente gas y electricidad, los materiales cerámicos iniciaron una subida al final del verano de 2021, que ha llegado a elevar el coste final del producto terminado en, al menos, el 30 %. Igualmente, el vidrio está sufriendo un proceso de subida acelerada desde el último trimestre de 2021 y en todo el año 2022, que se cifra en torno a un 27 %.

Las limitaciones en el suministro de determinadas materias primas han ocasionado un encarecimiento notable del precio de la madera, con subidas del 100 % y, en algunos casos han triplicado su precio. En los últimos seis meses los tableros fenólicos han incrementado el precio un 40 %; los pavimentos laminados, alrededor de un 25 %. Los productos plásticos utilizados en la obra pública (tuberías PVC o similares), debido, entre otros factores, al desajuste entre la oferta y la demanda, durante la segunda mitad de 2021, en torno al 40 %. La tabiquería de Pladur, utilizada con el fin de ahorrar costes respecto de otros materiales, ha visto incrementados los precios un 30 % desde el mes de abril de 2021 y para principios de abril de 2022 algunos fabricantes anuncian una nueva subida del 12 %. Las resinas epoxi para inyecciones en muros de fábrica, ha subido sus precios un 85,06 %. El enfoscado de yeso rojo tipo Albarracín ha sufrido un aumento del 98,98 %. Por lo que respecta a las pinturas, la pintura al silicato se ha incrementado en un 25,27 % y la pintura fibra de vidrio para impermeabilizar un 65,04 %.

En definitiva, el incremento exponencial de los precios de los materiales de obra pública es generalizado y afecta a otros distintos de los siderúrgicos, bituminosos, aluminio o cobre.

Todos estos datos han repercutido notablemente en la ejecución de un número significativo de contratos públicos, con no pocas dificultades para concluir su ejecución total a satisfacción de la Administración contratante. Las empresas adjudicatarias de la obra pública están sufriendo una fuerte alteración de la economía de esos contratos, que traspasa los límites del principio de riesgo y ventura que el contratista ha de soportar en todo contrato público y que, en el momento de la licitación, resultaban de imposible previsión, debido a que no pudo aventurarse ese extraordinario aumento de ciertos costes.

Por otro lado, más allá de los contratos de obra pública, también se ha visto afectada la economía de los contratos de suministros y servicios necesarios para la ejecución de la obra pública. Son contratos con ciertas particularidades, donde un considerable peso porcentual en la totalidad del contrato corresponde a servicios o suministros. A título de ejemplo, cabe incluir los servicios de alquiler de maquinaria de obras públicas, con y sin conductor, los suministros de materiales de construcción, las obras de conservación y mantenimiento de carreteras, reparación y construcción de las obras de paso o fábrica, ensanches de tramos concretos de carretera para rectificar curvas, colocación de señalización y balizamiento, etc. que pueden llegar a suponer el 45 % del precio del contrato.

II

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, permite en su artículo 103 la revisión periódica y predeterminada para los contratos de obra del sector público a través del mecanismo de la revisión de precios, aplicable cuando el contrato se haya ejecutado al menos en un 20 por ciento de su importe y hayan transcurrido dos años desde su formalización. Sin embargo, este mecanismo no resulta adecuado para afrontar 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, fundamentalmente en aquellos contratos cuyos pliegos no incorporaron revisión alguna de precios. Tampoco resulta procedente en aquellos otros supuestos en los que, aun habiendo previsto mecanismos de revisión de precios, no hubieran transcurrido dos años desde su formalización o no se hubiera ejecutado el 20 por ciento de su importe.

Ante la limitación de la revisión de precios legalmente prevista, con el fin de atender a la situación excepcional creada por el incremento del precio de las materias primas, fue publicado 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. Esta norma prevé una serie de medidas urgentes, de carácter excepcional que exceden de los mecanismos de revisión de precios previstos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, que facultan una revisión excepcional de los precios de los contratos de obras del sector público estatal, aplicable a aquellos supuestos en los que no procede conforme a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, bien por no haberse pactado en el contrato, bien por no haber transcurrido el periodo mínimo establecido en la ley o no haberse ejecutado la parte de la obra necesaria para la aplicación de la revisión.

A su vez, estas medidas de revisión de precios han sido sensiblemente ampliadas por la disposición final trigésima 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. Como dispone la exposición de motivos de este Real Decreto-ley, «[...] el conflicto bélico actualmente en desarrollo en Ucrania ha provocado el cese de la actividad de importantes productores de materiales de

construcción. El alza de precios se está viendo agravada por el conflicto bélico, provocando que muchas industrias del sector hayan optado por la paralización de su negocio al no poder asumir estos costes. El incremento del coste de determinadas materias primas que resultan necesarias para la ejecución de unidades de obra está poniendo en riesgo la continuidad y correcta ejecución de las obras públicas, por lo que es necesario adoptar medidas con carácter urgente permitiendo ampliar los supuestos en los que cabe la revisión excepcional de precios prevista en el Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo».

Ante las circunstancias expresadas, notablemente perjudiciales no sólo para el interés público subyacente en cualquier contrato del sector público, sino también para los operadores económicos del sector de la obra civil, con las consecuencias a empresas subcontratistas, básicamente pymes, 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.

El impacto económico de estas medidas es claramente positivo para el sector y conllevará una disminución del número de resoluciones de contratos, una menor litigiosidad y un mayor porcentaje de ejecución presupuestaria, contribuyendo todo ello a afianzar la recuperación económica en un momento especialmente importante en el que se está ejecutando el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

III

Dentro del contexto descrito, este Decreto-ley se dicta al amparo del artículo 44 del Estatuto de Autonomía de Aragón que prevé que, en casos de necesidad urgente y extraordinaria necesidad, el Gobierno de Aragón pueda dictar disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de Decreto-ley.

En el presente caso la extraordinaria y urgente necesidad de intervención de la Administración se justifica por las circunstancias excepcionales que atraviesa la ejecución de los contratos de obra pública, debido al constante y extraordinario incremento del precio de las materias primas y los materiales, traduciéndose en resoluciones contractuales por imposibilidad de ejecución, litigiosidad contencioso administrativa por reclamación de indemnización de daños y perjuicios, afección al tejido empresarial autonómico y a la pequeña y mediana empresa, con la subsiguiente afección a los trabajadores. Esta situación requiere la adopción de medidas normativas inmediatas y urgentes que permitan paliar las catastróficas consecuencias económicas originadas, de manera colateral, por el desarrollo y prolongación de la pandemia del SARS COV-2 e, igualmente, por el desarrollo de los acontecimientos en toda Europa consecuencia del conflicto armado en Ucrania.

Los motivos de oportunidad expuestos, relativos a la situación económica generada por la pandemia en el ámbito de los precios de determinados bienes y que requieren medidas inmediatas y urgentes para evitar el agravamiento de las consecuencias económicas y sociales, demuestran que, en ningún caso, este real decreto-ley constituye un supuesto de uso abusivo o arbitrario de este instrumento constitucional.

IV

Este Decreto-ley se estructura en siete artículos, dos disposiciones adicionales y dos disposiciones finales.

El artículo 1 define el objeto del Decreto-ley, que asume como propias las medidas excepcionales de revisión de precios previstas en los artículos 6 a 10 del 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, con las adaptaciones incorporadas por la Disposición final trigésima séptima del Real Decreto-ley 6/2022.

El artículo 2 regula el ámbito de aplicación, que abarca todo el sector público autonómico.

El artículo 3, relativo a las medidas excepcionales en materia de revisión de precios de los contratos de obras, se efectúa una remisión en bloque al título II del Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, en la versión actualizada por el Real Decreto-ley 6/2022, en cumplimiento de lo previsto en el apartado tercero de su artículo 6. El incremento de los precios no afecta exclusivamente a las obras, entendidas en sentido estricto, sino también a servicios y suministros sin cuya prestación sería imposible llevar a cabo la obra, con la consecuente repercusión para los intereses públicos concurrentes. Por esa razón, este Decreto-ley amplía el listado de materiales, además de los ya previstos por el Estado, y faculta, en el artículo 4, la revisión excepcional de servicios y suministros necesarios para la ejecución de una obra pública.

Conscientes de la dificultad que está atravesando la logística para el suministro en plazo de determinados materiales necesarios para la ejecución de la obra pública, siguiendo el ejemplo de otras Comunidades Autónomas como la extremeña, se ha considerado conveniente prever otras medidas adicionales a las dispuestas por el Estado. En este sentido, los artículos 5 a 7 incorporan la posibilidad de introducir modificación en los materiales previstos en los contratos de obra pública y en los contratos de servicios vinculados a la obra pública, siempre que se garantice la funcionalidad y, sobre todo, la seguridad de la construcción, la consecuencia en el retraso de los plazos de ejecución cuando obedezca a la falta de suministros o la necesaria inclusión de fórmulas de revisión de precios en las futuras licitaciones de contratos de obra pública.

La modificación de materiales en un contrato, además de las connotaciones medioambientales que conlleva, acredita el interés público del mantenimiento de la ejecución contractual. Además, la Comunidad Autónoma de Aragón está facultada para la incorporación de limitaciones a la imposición de penalidades cuando exista demora en la ejecución contractual, no imputable al contratista, cuando el retraso sea consecuencia directa de la falta de suministros por su escasez en el mercado, por habilitarlo los artículos 193 y 194 de la Ley 9/2017, de contratos del sector público, en el parte en que no tienen el tratamiento de legislación básica. La inclusión de fórmulas de revisión de precios en los contratos de obra pública de futura licitación resulta obligada, a la luz de las medidas introducidas por el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo.

La parte final del Decreto-ley habilita al Consejero competente por razón de la materia a adoptar medidas extraordinarias de carácter presupuestario.

También prevé la aplicación de las medidas adoptadas por el Decreto-ley a los entes locales aragoneses, y les faculta para adoptar acuerdos en este sentido, si así lo consideran. Sobre este particular, a pesar de que el espíritu del Real Decreto-ley estatal permite la ampliación del ámbito de aplicación «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», tal y como reza su exposición de motivos, lo cierto es que el artículo 6.3 textualmente manifiesta que «lo dispuesto en este Título también será aplicable en el ámbito de las Comunidades Autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla que así lo acuerden». Por esa razón, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 71.5 y 75.11 del Estatuto de Autonomía de Aragón, y con el fin de garantizar el principio de autonomía local y en el convencimiento de que las medidas adoptadas por el Real Decreto-ley también permitirán a los entes locales aragoneses generar seguridad jurídica en la ejecución de sus contratos y paliar, en la medida de lo posible, la economía de aquellos, se considera oportuno y necesario extender el ámbito de aplicación no sólo al ámbito propio de la Administración de la Comunidad Autónoma sino también a los entes locales aragoneses que, igualmente, lo acuerden.

Finalmente, se faculta al titular del Departamento competente en materia de hacienda para el desarrollo de esta normativa.

V

Este Decreto-ley se dicta al amparo de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Aragón en el artículo 75.11.^a y 12.^a del Estatuto de Autonomía de Aragón, que aluden al desarrollo de las bases del Estado previstas en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución para las Administraciones Públicas aragonesas, incluidas las Entidades Locales, así como al régimen jurídico, procedimiento, contratación y responsabilidad de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma. También da cobertura a este Decreto-Ley el artículo 149.1.18.^a de la Constitución Española, que configura como competencia del Estado la determinación de la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas, teniendo como efecto reflejo la atribución a las Comunidades Autónomas, si así lo establecen sus estatutos, de la competencia de desarrollo de dicha legislación básica.

Igualmente, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 71.5 y 75.11 del Estatuto de Autonomía de Aragón, que atribuyen a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de régimen local, la determinación de las competencias de los municipios y demás entes locales en las materias de competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón, e incluyen expresamente a las Entidades Locales en la competencia de desarrollo de las bases del Estado que ostenta esta Comunidad Autónoma.

Por último, para la adopción de este Decreto-ley se ha atendido, además, a los principios de buena regulación que deben inspirar todo proyecto normativo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, modificado por Ley 4/2021, de 29 de junio, esto es, necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, que incluye la claridad de la norma, transparencia y eficiencia.

En su tramitación se ha emitido informe la Dirección General de Servicios Jurídicos.

Por todo ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 del Estatuto de Autonomía de Aragón, a propuesta del Consejero de Hacienda y Administración Pública, visto el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, y previa deliberación del Gobierno de Aragón, en su reunión de 6 de abril de 2022, dispongo:

Artículo 1. *Objeto.*

El Decreto-ley tiene por objeto el establecimiento de medidas excepcionales en los contratos públicos de obras, así como en los contratos públicos de servicios y suministros necesarios para la ejecución de la obra pública.

Artículo 2. *Ámbito de aplicación.*

Las medidas excepcionales en los contratos públicos de obras, en los contratos mixtos, en la parte relativa a la obra, y en los contratos de servicios y suministros necesarios para la ejecución de la obra pública, dictadas por este Decreto-ley serán de aplicación a los contratos celebrados por el sector público autonómico.

Artículo 3. *Medidas excepcionales en materia de revisión de precios de los contratos de obras.*

1. Excepcionalmente, a los contratos públicos de obras, administrativos y privados, o los contratos mixtos respecto a la prestación de obras, que se encuentren en ejecución, licitación, adjudicación o formalización a la entrada en vigor de este 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 Decreto-ley, les serán de aplicación las medidas excepcionales en materia de revisión de precios en los contratos públicos de obras establecidas 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, y con las especialidades previstas en el apartado siguiente.

2. A los efectos previstos en este Decreto-ley, en aplicación del anexo I del Real Decreto 1359/2011, de 7 de octubre, por el que se aprueba la relación de materiales básicos y las fórmulas-tipo generales de revisión de precios de los contratos de obras y de contratos de suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas, y sin perjuicio de lo que, en su caso, disponga el Ministerio de Hacienda y Función Pública, además de los materiales siderúrgicos, materiales bituminosos, aluminio o cobre, los materiales cuyo incremento de coste podrá ser causa de revisión excepcional de precios serán cemento, materiales cerámicos, madera, productos plásticos, áridos y rocas y vidrio.

Artículo 4. Medidas excepcionales de revisión de precios en los contratos de servicios y suministros necesarios para la ejecución de la obra pública.

1. Las medidas excepcionales previstas 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, así como las disposiciones de este Decreto-ley, serán igualmente aplicables a los contratos de servicios y suministros necesarios para la ejecución de una obra pública.

2. A efectos de lo dispuesto en el apartado anterior, se entiende por contratos de servicios necesarios para la ejecución de una obra pública los contratos de conservación y mantenimiento de carreteras, conservación y mantenimiento de edificios públicos y los suministros de los materiales mencionados en el apartado segundo del artículo 3.

Artículo 5. Modificación de los materiales en los contratos de obra pública.

Simultáneamente a las medidas previstas en los artículos anteriores de este Decreto-ley, en los contratos de obra pública, a petición de la empresa adjudicataria de la obra, ponderando las circunstancias concurrentes en cada caso y previo informe del responsable del contrato, a criterio del órgano de contratación podrá acordarse una modificación de los materiales tomados en cuenta para la elaboración del proyecto que sirvió de base a la licitación, siempre que la modificación permita una rebaja de los precios y no implique una merma en la funcionalidad y seguridad de la obra en ejecución.

A estos efectos, se fomentará la utilización de materiales cuya elección responda a criterios que permitan una reducción de las emisiones y una huella de carbono baja.

La solicitud deberá incluir una propuesta de modificación de los materiales tomados en cuenta para la elaboración del proyecto que sirvió de base a la licitación y su sustitución por otros más económicos, y se tramitará de conformidad con lo dispuesto para las modificaciones contractuales 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.

Artículo 6. *Retrasos en los plazos de ejecución por falta de suministros.*

Durante la vigencia de las medidas dictadas por este Decreto-ley, si se originaran retrasos en los plazos parciales o totales de ejecución de las obras como consecuencia de la falta de suministros por su escasez en el mercado, debidamente acreditada, no procederá la imposición de penalidades al adjudicatario del contrato. El responsable del contrato emitirá informe en el que determine la imputabilidad o no al adjudicatario del retraso producido.

Artículo 7. *Revisión de precios en las futuras contrataciones de obra pública.*

A partir de la entrada en vigor de este Decreto-ley, mientras sean aplicables estas medidas, los órganos de contratación deberán incluir en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de la licitación de una obra pública que se tramiten por procedimiento abierto la revisión periódica y predeterminada de precios y la fórmula de revisión que deba aplicarse según lo previsto en el artículo 103 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, y la normativa vigente sobre desindexación.

Disposición adicional primera. *Habilitación para la adopción de medidas extraordinarias de carácter presupuestario.*

1. Corresponde al titular del Departamento competente en materia de hacienda la habilitación de los créditos adecuados para proporcionar cobertura a todas las medidas excepcionales en materia de revisión de precios en los contratos públicos objeto de este Decreto-ley.

2. Se declaran créditos ampliables, a los efectos de lo establecido en el apartado 1 del artículo 5 de la Ley 9/2021, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2022, los créditos presupuestarios precisos para atender los gastos derivados de la aplicación de este Decreto-ley.

Disposición adicional segunda. *Aplicación a los entes locales aragoneses.*

Las medidas excepcionales previstas en este Decreto-ley serán de aplicación a los entes locales, previo acuerdo expreso de éstos en este sentido.

Disposición final primera. *Desarrollo y ejecución del Decreto-ley.*

Se faculta a la persona titular de la Consejería competente en materia de hacienda para dictar cuantas disposiciones generales y actos administrativos sean necesarios para el desarrollo y ejecución de este Decreto-ley.

Disposición final segunda. *Entrada en vigor.*

Este Decreto-ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial de Aragón».

Zaragoza, 6 de abril de 2022.–El Presidente del Gobierno de Aragón, Javier Lambán Montañés.–El Consejero de Hacienda y Administración Pública, Carlos Pérez Anadón.

(Publicado en el «Boletín Oficial de Aragón» número 69, de 8 de abril de 2022. Convalidado por Resolución de las Cortes de Aragón, publicada en el «Boletín Oficial de Aragón» número 85, de 5 de mayo de 2022)