



Junta de Andalucía

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, HACIENDA Y FONDOS
EUROPEOS

Dirección General de Contratación
Comisión Consultiva de Contratación Pública

INFORME 11/23, DE 27 DE SEPTIEMBRE DE 2023, SOBRE EL ÓRGANO COMPETENTE PARA ACORDAR LA APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS EN MATERIA DE REVISIÓN EXCEPCIONAL DE PRECIOS EN LOS CONTRATOS PÚBLICOS DE OBRAS, PREVISTAS EN EL REAL DECRETO-LEY 3/2022, EN EL ÁMBITO DE UNA UNIVERSIDAD PÚBLICA ANDALUZA.

I - ANTECEDENTES

La Gerente de la Universidad de Almería, en virtud de la delegación de competencias en materia de contratación que tiene atribuida por Resolución de 29 de octubre de 2019, de la Universidad de Almería, por la que se determina la estructura de las áreas de funcionamiento del Rectorado y delegación de competencias (Boja núm.214, de 6 de noviembre de 2019), solicita informe a esta Comisión Consultiva de Contratación Pública en los siguientes términos:

“Por todos es conocido que los precios de las materias primas de las obras registraron en el ejercicio 2021 una fuerte subida, de forma que ocasionaron incrementos de costes que eran imprevisibles en el momento de la licitación, mostrando dificultades las constructoras para su ejecución. Este aumento de costes, además, excedía del que podía ser incluido en los riesgos que el contratista ha de asumir en todo contrato público.

En este contexto, se aprobó el Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, que estableció medidas excepcionales en materia de revisión de precios en los contratos públicos de obras.

Concretamente, establece, en su Título II, una serie de medidas urgentes y de carácter excepcional que deben tomarse para permitir una revisión excepcional de los precios de los contratos de obras del sector público.

Tras los primeros pasos en la aplicación del Real Decreto-ley 3/2022, se vio necesario volver a modificar dicha norma con el objetivo de evitar la paralización de las obras públicas en marcha, aprobando 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 (Disposición final trigésima séptima).

Con esta modificación además de los contratos que se encuentren en ejecución a la entrada en vigor del RDL, la revisión excepcional también se aplicará a los contratos que se encuentren en licitación, adjudicación o formalización a su entrada en vigor, o cuyo 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 del RDL.

En cuanto al ámbito de aplicación las citadas normas, afecta al **sector público estatal**, siendo susceptible de aplicación por las **Comunidades Autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla que así lo acuerdan**.

En este contexto, **la Universidad de Almería, se cuestiona si con el acuerdo del Consejo de Gobierno de citada Universidad se puede acogerse a la aplicación del Decreto ley 3/2022 y del Decreto ley 6/2022 para revisar los precios de las obras que tiene actualmente en marcha y que cumplen lo establecido en dichos decretos, todo ello bajo su autonomía universitaria**. Es decir, si puede aplicar los decretos anteriores, **si lo acuerda la propia Universidad**, pues como sabemos el régimen de las Universidades Públicas es singular como consecuencia del derecho a la autonomía universitario consagrado a nivel constitucional por el art 27.10 de nuestra Carta Magna, según el cual: “10. Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca.”

Esta no es una mera autonomía en el ámbito docente, sino que es un ámbito de autogobierno integral que requiere dotar de personalidad jurídica propia a las Universidades y autonomía de organización, gestión y presupuestaria.

En este sentido la LOU en su art 2 deja claro que, si bien las Comunidades Autónomas pueden coordinar la Universidades públicas de su competencia dentro del ámbito de su competencia, ello sólo puede hacerlo dentro





del pleno respeto a la autonomía universitaria. Así, el art 84 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público deja claro que si bien las universidades públicas se encuentran dentro del sector público institucional estatal no se trata de organismos públicos “vinculados o dependientes” sino, por el contrario, de “autoridades administrativas independientes”.

Así pues, no puede confundirse la vinculación de las universidades públicas respecto a la Comunidad Autónoma de cuyo sector público institucional forman parte con la “dependencia” de aquellas respecto de éstas. Las Universidades Públicas pueden estar en cierto sentido vinculadas, pero nunca son dependientes jurídicamente, pues ello sería contrario al principio de autonomía universitaria.

Bajo este contexto, entendemos que bastaría con el acuerdo de Gobierno de la Universidad de Almería para la aplicación del Decreto-ley 3/2022 y del Decreto-ley 6/2022 que establecen medidas excepcionales en materia de revisión de precios en los contratos públicos de obras, y no sería necesario el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, para la aplicación de los anteriores. ***Así las cosas, rogamos nos confirmen el organismo que debe acordar la aplicación de los decretos mencionados sobre medidas excepcionales de revisión de precios de contratos de obras para el caso de las obras actualmente en marcha de la Universidad de Almería cuyo anuncio de licitación y adjudicación se hizo público a través de la Plataforma de Contratación Pública del Sector Público.***

Quedamos a la espera de su respuesta, rogando la mayor celeridad posible con objeto de evitar que se paralizen las obras actualmente en marcha en la Universidad de Almería”.

II – INFORME

Previamente al examen de fondo de las cuestiones suscitadas conviene tener presente que en relación con el contenido de los informes, de acuerdo con el criterio reiteradamente sentado (Informes 5/2007, 6/2007 y 6/2009), a la Comisión Consultiva de Contratación Pública no le corresponde informar expedientes en concreto, salvo los supuestos específicos a que se refiere el artículo 2 del Decreto 93/2005, de 29 de marzo, por el que se regulan la organización y funciones de este órgano consultivo.

Por tanto, los informes que se soliciten habrán de recaer sobre cuestiones que se susciten en relación con la interpretación general de las normas en materia de contratación pública, como ocurre en el presente caso.

1. En el caso que nos ocupa, la Universidad de Almería dirige escrito a este órgano consultivo en relación con el órgano competente para acordar la aplicación de las medidas en materia de revisión excepcional de precios en los contratos de obras del sector público, 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 (en adelante, Real Decreto-ley 3/2022), modificado posteriormente 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.

En concreto, la Universidad de Almería se cuestiona si bastaría con el acuerdo del Consejo de Gobierno de la citada Universidad para acogerse al mencionado régimen de revisión excepcional de precios, a efectos de revisar los precios de las obras que tiene actualmente en marcha y que cumplen lo establecido en los citados Reales Decreto-leyes, todo ello bajo el principio constitucional de autonomía universitaria.

2. Conviene empezar aclarando que las medidas en materia de revisión excepcional de precios recogidas en el Título II del Real Decreto-ley 3/2022, aun teniendo el carácter de norma básica, el legislador les ha otorgado el carácter dispositivo. Esto quiere decir que, aunque se trata de normas básicas de acuerdo con el apartado 3 de



la disposición final primera del Real Decreto-ley (lo que es coherente, porque todo lo relativo a la revisión de precios en la LCSP tiene carácter básico de acuerdo con la disposición final primera de la LCSP. Ver también sentencia del TC 68/2021), solo son directamente aplicables a la Administración General del Estado y al sector público estatal. Su aplicación en los ámbitos de las comunidades autónomas y de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla requiere un acuerdo en tal sentido del órgano autonómico competente.

La Comunidad Autónoma de Andalucía ejerció tal potestad mediante el dictado del Decreto-ley 4/2022, de 12 de abril, por el que se aprueban medidas extraordinarias y urgentes en materia de revisión excepcional de precios en los contratos públicos de obras en desarrollo de las medidas 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 mercancía 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 se crea la marca “Corazón Andaluz” y se regula el procedimiento para su uso (en adelante, Decreto-ley 4/2022)¹, en virtud del cual tanto las medidas en materia de revisión excepcional de precios en los contratos de obras del sector público que se establecen en el Título II del Real Decreto-ley 3/2022, como las medidas complementarias que, en desarrollo del mismo, se han regulado en los artículos 4 a 11 del propio Decreto-ley, son directamente aplicables al sector público andaluz, y a las entidades locales andaluzas y Universidades Públicas de Andalucía que así lo acuerden.

Así, en el artículo 2, apartado primero, del Decreto-Ley 4/2022 se establece que el Real Decreto-ley 3/2022 será de aplicación al sector público autonómico. Y, en su apartado segundo, señala que igualmente será aplicable a las entidades locales del ámbito territorial de Andalucía, así como a las Universidades Públicas de Andalucía, siempre que así lo acuerde el órgano competente de dichas entidades conforme a lo establecido en la legislación que en cada caso les sea de aplicación.

Además, en el artículo 3, correspondiente al desarrollo del Real Decreto-Ley 3/2022, se indica que el capítulo I del citado Decreto-Ley 4/2022 resulta directamente aplicable al sector público autonómico, siendo necesario para su aplicación a las entidades locales del ámbito territorial de Andalucía y a las Universidades Públicas de Andalucía que así lo acuerde el órgano competente de dichas entidades conforme a lo establecido en la legislación que en cada caso les sea de aplicación.

Por tanto, en virtud de lo dispuesto en los artículos 2 y 3 del Decreto-ley 4/2022, el mencionado régimen de revisión excepcional de precios será aplicable a las Universidades Públicas de Andalucía que así lo acuerden. Y es que, a pesar de que el espíritu del Real Decreto-ley estatal permite la ampliación de su 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 el artículo 53 del Estatuto de Autonomía respecto a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma para Andalucía en materia de Universidades, y con el fin de garantizar el principio de autonomía universitaria constitucionalmente garantizado en el artículo 27.10 de la carta magna, el decreto-ley andaluz ha considerado oportuno extender el ámbito de aplicación del régimen de revisión excepcional de precios a las Universidades Públicas andaluzas, solo si así lo acuerda el órgano competente de dichas entidades conforme a lo establecido en la legislación que en cada caso les sea de aplicación.

¹ Si bien los acuerdos adoptados no afectan a la cuestión consultada, ni a la eficacia de la norma o la validez de los actos que en aplicación de la misma se adopten, hasta tanto aquellos se materialicen, resulta de interés recordar que con fecha 27 de enero de 2023 se publicó en BOE y BOJA el Acuerdo de 30 de diciembre de 2022 de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con el Decreto-ley 4/2022.



En consecuencia, cabe concluir que el Real Decreto-Ley 3/2022, de 1 de marzo, que estableció medidas excepcionales en materia de revisión de precios en los contratos públicos de obras, y que a nivel autonómico se desarrolla en el capítulo I del Decreto-Ley 4/2022, de 12 de abril, resulta aplicable a las Universidades Públicas de Andalucía siempre que así lo acuerde el órgano competente de dichas Universidades conforme a lo establecido en la legislación que le resulte de aplicación.

III - CONCLUSIONES

1- De acuerdo con lo establecido en el artículo 2 del Decreto-Ley 4/2022, de 12 de abril, por el que se aprueban medidas extraordinarias y urgentes en materia de revisión excepcional de precios en los contratos públicos de obras en desarrollo de las medidas previstas en el Título II del Real Decreto-Ley 3/2022, de 1 de marzo, el **Real Decreto-ley 3/2022** será de aplicación al sector público autonómico e igualmente **será aplicable** a las entidades locales del ámbito territorial de Andalucía, así como **a las Universidades Públicas de Andalucía, siempre que así lo acuerde el órgano competente de dichas entidades** conforme a lo establecido en la legislación que en cada caso les sea de aplicación.

2- El **capítulo I del Decreto-Ley 4/2022**, de 12 de abril, que desarrolla el Real Decreto-Ley 3/2022 resulta directamente aplicable al sector público autonómico. **Para su aplicación** a las entidades locales del ámbito territorial de Andalucía y **a las Universidades Públicas de Andalucía será necesario que así lo acuerde el órgano competente de dichas entidades** conforme a lo establecido en la legislación que en cada caso les sea de aplicación.

Es todo cuanto se ha de informar.