



Sr. S. de Vega, presidente y
ponente

Sr. Ramos Antón, consejero
Sra. Ares González, consejera
Sr. Herrera Campo, consejero

Sr. Píriz Urueña, secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 3 de octubre, ha examinado el *expediente de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 366/2024

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 18 de julio de 2024 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxxx, para declarar la nulidad de pleno derecho del acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 6 de julio de 2023, por el que se estima la solicitud de compensación de la mercantil qqqq, S.A., por el incremento de los precios del contrato relativo al servicio de conservación de firmes formados por mezclas bituminosas en caliente en calzadas de competencia del viario urbano por un importe de 243.709,53 euros (IVA incluido).

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 25 de julio de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 366/2024, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de este, tal y como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el presidente del Consejo, correspondió su ponencia al consejero Sr. S. de Vega.

Primero.- Por acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de 20 de agosto de 2020, se aprueban los pliegos de prescripciones técnicas (PPT) y de cláusulas administrativas particulares (PCAP) que han de regir la contratación del servicio de conservación y mantenimiento de firmes formados por mezclas



bituminosas en caliente y semicalientes en calzadas de competencia municipal y en los polígonos industriales del Ayuntamiento de xxxx. El presupuesto base de licitación es de 1.920.000 euros (3 años, IVA 21 % incluido), con opción de prórroga anual por dos años más.

El 30 de diciembre de 2020 se adjudica el contrato a qqqq, S.A., y el 8 de marzo de 2021 se formaliza el contrato.

Segundo.- El 23 de marzo de 2023 la contratista presenta un escrito en el que solicita "la adopción de las medidas necesarias encaminadas a compensar el desequilibrio económico que a lo largo de estas dos pasadas anualidades ya ejecutadas de 2021 y 2022 se ha producido en el contrato y evitar que ese desequilibrio se produzca en la anualidad en curso y en sus posibles prórrogas, mediante el inicio de un expediente de modificación contractual con el objetivo de modificar el precio del contrato, y en su virtud:

»(i) Con base en la doctrina jurisprudencial del riesgo imprevisible y con arreglo a las fórmulas de cálculo previstas en el Real Decreto-ley 3/2022 se reconozca que qqqq tiene derecho a una compensación por el desequilibrio económico producido durante la ejecución del contrato del servicio de conservación y mantenimiento de firmes formados por mezclas bituminosas en caliente y semicalientes, en calzadas de competencia municipal y en los polígonos industriales del Ayuntamiento de xxxx, para un periodo de tres años y opción de prórroga anual por dos años más previo acuerdo expreso de las partes, durante los dos primeras anualidades del Contrato en una cuantía estimada de forma provisional en 243.709,53 €.

»(ii) Para la presente anualidad y posibles prórrogas, con el mismo fundamento fáctico que para la anterior petición y para el tiempo en que se mantengan esas circunstancias antes expresadas, se solicita que inicie el expediente de modificación contractual al amparo de lo previsto en el artículo 205.2 letra b) LCSP".

Tercero.- El 17 de abril de 2023 el jefe de la Sección de Vías Públicas, Conservación y Mantenimiento emite un informe en el que manifiesta lo siguiente:

"En relación con la petición realizada, se informa que el Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, sólo contempla las revisiones de precios para los contratos de obras del sector público, tal y como especifica en la cabecera de su Título II. El contrato realizado por el Ayuntamiento de xxxx



con la mercantil qqqq, S.A., lo es para contratar el servicio de conservación de firmes formados por mezclas bituminosas en caliente en calzadas de competencia del viario urbano del Municipio de xxxx, por lo que no tiene cabida dentro de la normativa anteriormente especificada. No obstante, sí que es cierto y suficientemente conocido por todos que, tras los sucesos sanitarios y geopolíticos ocurridos a nivel mundial desde el año 2020 hasta hoy, los precios de todos los factores que intervienen en el contrato indicado, como materiales, combustibles, alquileres o mano de obra, han experimentado unos incrementos notables que, para este contrato en cuestión, no han quedado recogidos de ninguna forma, al haberse celebrado el mismo con anterioridad a que se produjesen todos estos sucesos”.

Cuarto.- El 6 de julio de 2023 la Junta de Gobierno Local acuerda “estimar la solicitud de compensación producida por el incremento de los precios del contrato relativo al servicio de conservación de firmes formados por mezclas bituminosas en caliente en calzadas de competencia del viario urbano por la contratista qqqq, S.A. por un importe de 243.709,53 euros”.

El citado acuerdo señala que, “A pesar de que se trata de un contrato de servicios, son ejecuciones de unidades de obra las que configuran el objeto del contrato, y determinan su contenido económico, y por ello resulta justificado la aplicación del art. 7º del Real Decreto-Ley 3/2022, de 1 de marzo. Con mayor razón si cabe, cuando la ley 11/2023, de 8 de mayo, ha operado una modificación el art. 103 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, a fin de admitir esta fórmula de revisión de precios a otros tipos de contrato (...)”.

Quinto.- El 27 de febrero de 2024 la Intervención General emite un informe en el que concluye que “para realizar la intervención previa de la Fase O, deberá adoptarse previamente el acuerdo de convalidación de la Fase AD (con memoria de omisión del trámite de fiscalización previa), y remitir nuevamente el expediente a Intervención”.

Sexto.- El 27 de mayo de 2024 la Sección de Contratación propone, por los argumentos expuestos, “iniciar el procedimiento de revisión de oficio del acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 6 de julio de 2023, en el que se estima la solicitud de qqqq, S.A., de compensación producida por el incremento de los precios del contrato relativo al servicio de conservación de firmes formados por mezclas bituminosas en caliente en calzadas de competencia del viario urbano por un importe de 243.709,53 Euros (...)”.



Séptimo.- El 30 de mayo de 2024 la Junta de Gobierno Local acuerda "iniciar el procedimiento de revisión de oficio del acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 6 de julio de 2023 (...)".

El expresado acuerdo es notificado a la contratista el 5 de junio de 2024.

El 20 de junio de 2024 la contratista presenta un escrito de alegaciones en el que solicita, en síntesis, que se declare que no concurre vicio de nulidad en el acuerdo de 6 de julio de 2024 y que se le abone la cantidad reconocida en el mismo.

Octavo.- El 17 de julio de 2024 la Sección de Contratación emite un informe jurídico en el que responde a las alegaciones de la contratista y propone acordar la revisión de oficio del acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 6 de julio de 2023.

Noveno.- En la misma fecha se formula propuesta de resolución, en el sentido de declarar la nulidad de pleno derecho del acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 6 de julio de 2023.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.i), 2º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 2.f) del acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

Además, la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo resulta justificada, con toda claridad, a tenor de lo dispuesto en el artículo 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). Del referido artículo se deduce que dicho dictamen es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora



de la Administración, ya que sólo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiera sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

2ª.- El artículo 106.1 de la LPAC dispone que "Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1".

Por lo tanto, para dar curso al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho, es necesario que concurren los siguientes presupuestos:

- Que se encuentren en uno de los supuestos enumerados en el artículo 47.1 de la LPAC o que, al amparo de la última letra del citado precepto, estén expresamente previstos en una ley.

- Que pongan fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, si bien este último es un requisito que sólo jugará cuando se inicie la revisión a instancia del interesado y no cuando el procedimiento sea instado de oficio por la propia Administración autora del acto.

- Que la solicitud de revisión de oficio se inste por persona interesada o de oficio por la propia Administración.

El mencionado artículo 106 no contempla un procedimiento específico para la revisión de oficio de los actos administrativos, sino que se limita a exigir el dictamen previo favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma. Por ello, resultan de aplicación las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos, contenidas en el título IV de la citada Ley.

A la vista de la documentación obrante en el expediente, puede afirmarse que el procedimiento se ha tramitado conforme a lo previsto en la LPAC. Así, consta la resolución de inicio del procedimiento, la concesión del trámite de audiencia a la contratista (que ha presentado alegaciones) y la propuesta de resolución. Finalmente, la exigencia de informe del Consejo Consultivo se cumple con la emisión del presente dictamen.



3ª.- La revisión de oficio, regulada en el artículo 106 de la LPAC, tiene como objeto facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que por el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su consolidación definitiva. Se persigue, pues, mediante este cauce procedimental, ampliar las posibilidades impugnatorias, evitando que una situación afectada por una causa de nulidad de pleno derecho quede perpetuada en el tiempo, y produzca efectos jurídicos pese a adolecer de un vicio de tan relevante trascendencia.

Sin embargo, como ha señalado este Consejo en reiteradas ocasiones (por todos, el Dictamen 63/2020, de 12 de marzo), esta acción de nulidad no está concebida para canalizar cualquier infracción del ordenamiento jurídico que pueda imputarse a un acto administrativo, sino solo aquellas que constituyan un supuesto de nulidad plena, previsto en el artículo 47.1 de la LPAC.

En el presente caso, tal y como se expone en los antecedentes de hecho, la propuesta de la Administración considera que concurre la causa de nulidad prevista en la letra e) del artículo 47.1 de la LPAC, al tratarse de un acto dictado "prescindiendo total o absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados".

Sobre esta causa de nulidad, es doctrina reiterada del Consejo de Estado (por todos, Dictámenes 173/2008, de 30 de abril, y 2.002/2008, de 11 de diciembre) que, "para que sea aplicable, es necesario que la conculcación del procedimiento haya sido de tal magnitud que suponga la concurrencia de anomalías en la tramitación que se caractericen por su especial gravedad" (Dictámenes 542/1996, de 7 de marzo; 926/1997, de 3 de abril; 4.894/1997, de 23 de octubre; 6.175/1997, de 19 de febrero de 1998). En otros dictámenes (2.301/1998, de 10 de septiembre) se dice que "es necesario apreciar con rigor que el procedimiento se ha violentado de modo terminante y claro (...) debiendo justificarse cumplidamente que se ha producido alguna anomalía esencial en su tramitación". En un sentido similar se ha pronunciado el Tribunal Supremo, al requerir "omisiones sustanciales y de entidad, equiparables a la falta de aquellos requisitos procedimentales que configuran la esencialidad del procedimiento" (sentencia de 12 de julio de 1993), o bien al entender que se produce por "el seguimiento de un procedimiento completamente opuesto al correcto" (sentencia de 20 de abril de 1990). E, igualmente, cabe recordar otros dictámenes que exigen "omisiones sustanciales y de entidad, equiparable a la falta de aquellos requisitos procedimentales que configuran la esencialidad



del procedimiento” (Dictamen 906/1996, de 28 de marzo), o una omisión de “hitos esenciales” del procedimiento (Dictámenes 45.853, de 17 de noviembre de 1983, y 1.532/1992, de 4 de marzo de 1993).

El propio Consejo de Estado, en su Dictamen 1.365/2008, de 13 de noviembre, expone que este motivo de nulidad “supone una total inaplicación del procedimiento legalmente establecido, sin que sea suficiente advertir omisiones o infracciones de tramitación. La ausencia total de procedimiento debe ser entendida en el sentido de que no existan los engarces formales necesarios en el *iter* administrativo para concluir en el acto que se pretende emanar, envolviendo tales ausencias o errores procedimentales un radical vicio con irremediables efectos sobre el acto administrativo final (Dictámenes 2.756/96, de 25 de julio, y 1.950/2004, de 23 de septiembre). Ni siquiera la omisión del trámite de audiencia da lugar `siempre y de forma automática´ a la nulidad por esta causa (Dictamen 3.035/95, de 25 de abril), sino que resulta necesario, como señaló la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 1991, `ponderar, en cada caso, las consecuencias producidas por tal omisión en la parte interesada, la falta de defensa que realmente haya originado y, sobre todo, lo que hubiera podido variar el acto administrativo originario en caso de haberse observado el trámite omitido´”.

4ª.- En el supuesto objeto de dictamen, la Administración ha tramitado el procedimiento de revisión de oficio del acuerdo de 6 de julio de 2023, de la Junta de Gobierno Local, por el que se estima la solicitud de compensación de la contratista por un importe de 243.709,53 euros.

La propuesta de resolución de la Administración considera que en el expresado acuerdo no se ha seguido el procedimiento legalmente establecido. En concreto, sostiene que no resulta aplicable a este contrato las medidas excepcionales en materia de revisión de precios previstas 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.

Además, afirma que, en cualquier caso, no se ha respetado el procedimiento establecido en el artículo 9 el Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, y que “tampoco se ha seguido en ningún momento el procedimiento



previsto en la normativa de contratos del sector público para la revisión ordinaria de precios”.

A mayor abundamiento, señala que “también se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, en orden a que se obviado el preceptivo informe de la Asesoría Jurídica Municipal (...), la preceptiva fiscalización previa de la Intervención General (...) y se ha adoptado el acuerdo careciendo de crédito presupuestario (...)”.

A) Por lo que se refiere a la aplicación de las medidas excepcionales en materia de revisión de precios previstas en el Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo.

En los términos que se exponen en los antecedentes de hecho, la contratista solicitó una compensación por el desequilibrio producido en el contrato derivado de un riesgo imprevisible. En concreto, alegaba 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, tanto en los contratos de obras públicas stricto sensu como en los de servicios a la demanda como el presente”.

El 6 de julio de 2023 la Junta de Gobierno Local acordó estimar la solicitud de compensación y reconoció a la contratista una indemnización de 243.709,53 euros. El citado acuerdo reconoce que, “A pesar de que se trata de un contrato de servicios, son ejecuciones de unidades de obra las que configuran el objeto del contrato, y determinan su contenido económico, y por ello resulta justificado la aplicación del art. 7º del Real Decreto-Ley 3/2022, de 1 de marzo. Con mayor razón si cabe, cuando la Ley 11/2023, de 8 de mayo, ha operado una modificación el art. 103 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, a fin de admitir esta fórmula de revisión de precios a otros tipos de contrato”.

Por consiguiente, la Junta de Gobierno Local considera justificada la aplicación a este supuesto del artículo 7 del Real Decreto-ley 3/2022 y reconoce a la contratista una compensación de 243.709,53 euros.

El título II del Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, regula las medidas en materia de revisión excepcional de precios en los contratos de obras del sector público.



El artículo 6 del citado Real Decreto-ley establece los casos susceptibles de revisión excepcional de precios en los contratos de obras. En particular, el apartado 1 dispone que "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 (...)".

Por su parte, el artículo 7 establece las condiciones para el reconocimiento de la revisión excepcional de precios. Así, en su apartado 1 manifiesta 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 (...)".

Por último, el artículo 9 regula el procedimiento para la revisión excepcional de precios y dispone lo siguiente:

"1. La revisión excepcional de precios se aprobará, en su caso, por el órgano de contratación previa solicitud del contratista, que deberá presentarla durante la vigencia del contrato y, en todo caso, antes de la aprobación, por el órgano de contratación de la certificación final de obras.

»2. La solicitud irá acompañada de la documentación necesaria para acreditar la concurrencia de la circunstancia de excepcionalidad establecida en este real decreto-ley.

»El órgano de contratación deberá apreciar el cumplimiento de la mencionada circunstancia. Para ello, y siempre que sea posible, el órgano de contratación utilizará datos procedentes del Instituto Nacional de Estadística. En caso de no aportarse debidamente la citada documentación el órgano de contratación concederá un plazo improrrogable de siete días hábiles para subsanar tal defecto. En caso de que en dicho plazo no se subsanase la deficiencia, denegará la solicitud.



»3. Una vez recibida la documentación, el órgano de contratación dictará una propuesta provisional indicando en ella si procede reconocer la revisión excepcional de precios y, de ser así, la fórmula aplicable al contrato. De esta propuesta se dará traslado al contratista por un plazo de 10 días hábiles para que presente sus alegaciones.

»Transcurrido el citado plazo, el órgano de contratación resolverá motivadamente lo que proceda en el plazo de un mes a contar desde la recepción de las alegaciones o desde la finalización del plazo para su presentación. La concesión de la revisión excepcional de precios no requerirá el reajuste de la garantía definitiva.

»La finalización del plazo máximo para resolver sin haber tenido resolución expresa, faculta al solicitante para entender desestimada su solicitud por silencio administrativo”.

En consecuencia, resulta acreditado que las medidas en materia de revisión excepcional de precios previstas en el Real Decreto-ley 3/2022 son aplicables a los contratos públicos de obras, ya sean administrativos o privados, detallados en su artículo 6. En este sentido, la exposición de motivos del Real Decreto-ley 3/2022 manifiesta lo siguiente:

“Las excepcionales circunstancias sociales y económicas que ha producido la pandemia desencadenada por el virus SARS-CoV-2 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 subido con fuerza en 2021 en el contexto de la recuperación económica. El alza extraordinaria del coste de determinadas materias primas que resultan necesarias para la ejecución de ciertas unidades de obra, ha repercutido de manera intensa en los contratos de obras.

»Todo ello 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 (...)

»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”.

En el presente caso, la cláusula 1 del PCAP establece que “el objeto del contrato es el servicio de conservación y mantenimiento de firmes formados por mezclas bituminosas en caliente y semicalientes en calzadas de competencia municipal y en polígonos industriales del Ayuntamiento de xxxx”.

Por tanto, resulta probado que el presente contrato es un contrato de servicios y no de obras. Este extremo es reconocido por la contratista. A pesar de ello, el mencionado acuerdo de la Junta de Gobierno Local considera que en este contrato “son (las) ejecuciones de unidades de obra las que configuran el objeto del contrato, y determinan su contenido económico, y por ello resulta justificado la aplicación del art. 7º del Real Decreto-Ley 3/2022 (...)”. Sin embargo, tal y como se ha expuesto, el citado real decreto-ley limita la aplicación de estas medidas a los contratos de obras descritos en su artículo 6 cuando concurren las circunstancias previstas en su artículo 7.

El informe jurídico de la Sección de Contratación (documento 16 del expediente) afirma que “no procede a este contrato de servicios aplicación alguna del artículo 7 ni de ningún otro precepto del Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, de reconocimiento de la revisión excepcional de precios, ni tampoco aplicación analógica alguna a supuestos distintos a los contratos de obras, por lo que si el acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local se fundamenta en dicha norma, debe concluirse que no resulta conforme a derecho en virtud de la propia limitación y excepcionalidad de los casos susceptibles de revisión que contempla”.

A mayor abundamiento, la contratista reconoce en su escrito de alegaciones que en su solicitud inicial de compensación “se concluía justificando cómo, por la concreta calificación jurídica del contrato ante el que nos encontramos (un contrato de servicios a demanda), no resultaba de directa aplicación el Real Decreto Ley 3/2022, pero se expresaba que los criterios y principios de esa norma deberían resultar de inspiración”; es decir, reconoce expresamente que la calificación jurídica de este contrato impide la aplicación del Real Decreto-ley 3/2022.



En consecuencia, tanto la Administración como la contratista reconocen que se trata de un contrato de servicios y que no procede la aplicación del Real Decreto-ley 3/2022.

Una vez fijada esta cuestión previa, resulta necesario determinar si en este supuesto si aplicó el citado real decreto-ley para reconocer la compensación solicitada por la contratista.

En este sentido, la contratista alega que "(...) ni solicitó su aplicación (sino que simplemente se acogió como criterio objetivo para cuantificar los extracostes experimentados en el contrato al criterio previsto en los artículos 7 y 8 de esa norma, nada más), ni la Junta de Gobierno Local adoptó el acuerdo que ahora se pretende revisar de oficio con base en dicha norma. Y ello por más que en sus antecedentes la referencia al Real Decreto-ley sirviera de inspiración para el reconocimiento de la compensación -que no revisión excepcional de precios- solicitada por y reconocida a qqqq (...)". Por ende, la contratista considera que la Junta de Gobierno Local, en su acuerdo de 6 de julio de 2023, reconoce una compensación por los desequilibrios económicos causados a la empresa en el contrato sin aplicar el Real Decreto-ley 3/2022, que solo "sirvió de inspiración para el reconocimiento de la compensación".

Por el contrario, el informe jurídico de la Sección de Contratación sostiene que sí se aplicó el citado real decreto-ley para reconocer la compensación, y afirma que el acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 6 de julio de 2023 "se fundamenta en que `A pesar de que se trata de un contrato de servicios, son ejecuciones de unidades de obra las que configuran el objeto del contrato, y determinan su contenido económico, y por ello resulta justificado la aplicación del art. 7º del Real Decreto-Ley 3/2022, de 1 de marzo. Con mayor razón si cabe, cuando la ley 11/2023, de 8 de mayo, ha operado una modificación el art. 103 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, a fin de admitir esta fórmula de revisión de precios a otros tipos de contrato´".

Es cierto que la interpretación literal del citado acuerdo permite concluir que, tal y como afirma el informe jurídico, en este supuesto se aplicó el Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, para reconocer la compensación. Sin embargo, este Consejo considera necesario que se aclare expresamente este extremo por el Ayuntamiento antes de pronunciarse sobre el fondo del asunto; es decir, la Administración deberá emitir un informe en el que manifieste si aplicó el mencionado artículo 7 del Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, para reconocer a la contratista la compensación solicitada, o si, por el contrario,



adoptó el acuerdo sin base en dicha norma, solo “como inspiración” como afirma la contratista.

Por otro lado, la propuesta de la Administración funda la revisión de oficio en la causa prevista en el artículo 47.1.e) de la LPAC, esto es, actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Por ello, es necesario determinar si se siguió el procedimiento legalmente establecido para reconocer la compensación a la contratista.

B) Por lo que se refiere al procedimiento seguido por la Administración para reconocer la compensación.

Este Consejo considera que la documentación que obra en el expediente remitido no permite conocer el procedimiento seguido por la Administración para reconocer la compensación. En concreto, se desconoce si se aplicó el artículo 9 del Real Decreto-Ley 3/2022 o si se acudió a un procedimiento ordinario de revisión de precios. Parece lógico pensar que si el acuerdo de la Junta de Gobierno Local consideró justificada la aplicación del artículo 7 del citado real decreto-ley, se siguió el procedimiento legalmente establecido para reconocer esta revisión excepcional de precios, esto es, el regulado en el artículo 9 mencionado. No obstante, como se ha expuesto, la documentación obrante en el expediente no permite determinar de forma concluyente el procedimiento seguido por la Administración para reconocer la compensación. Es por ello que el Ayuntamiento deberá manifestar de forma expresa cuál ha sido el procedimiento seguido para el reconocimiento de la compensación a la contratista. Lo cierto es que en el expediente remitido solo constan el informe de la Sección de Vías Públicas, Conservación y Mantenimiento (mencionado en el antecedente de hecho tercero de este dictamen), la propuesta de resolución estimatoria de la Administración y el citado acuerdo de la Junta de Gobierno Local por el que se estima la compensación solicitada por la contratista.

Por los argumentos expuestos, este Consejo considera necesario que, previamente a la emisión de un dictamen sobre el fondo del asunto, se emita nuevo informe por el Ayuntamiento en el que se aclare, de forma concreta, cuál ha sido el procedimiento seguido para reconocer la compensación y cuál es la normativa que se aplicó.



III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

En el estado actual del expediente, no procede emitir dictamen sobre el fondo del asunto en el expediente de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxxx, para declarar la nulidad de pleno derecho del acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 6 de julio de 2023, en el que se estima la solicitud de compensación de la mercantil qqqq, S.A., por el incremento de los precios del contrato relativo al servicio de conservación de firmes formados por mezclas bituminosas en caliente en calzadas de competencia del viario urbano por un importe de 243.709,53 euros (IVA incluido).

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.