



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno, doña Laura Díez Bueso y don José María Macias Castaño, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 26-2023, interpuesto por el presidente del Gobierno contra los arts. 2, 3.1, 3.2, 4 y 5 del 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. Han comparecido y formulado alegaciones el Gobierno y las Cortes de Aragón. Ha sido ponente la magistrada doña Inmaculada Montalbán Huertas.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro de este Tribunal Constitucional el 5 de enero de 2023, el abogado del Estado, en nombre y representación del presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 2, en cuanto a su inciso “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”; el art. 3.1, en lo que se refiere a los incisos “o los contratos mixtos respecto a la prestación de las obras” y “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 de este Decreto-ley”; el art. 3.2, en cuanto a su inciso “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”; el art. 4; y el art. 5,

todos ellos del 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.

El abogado del Estado invocó el art. 161.2 CE, a fin de que se produjera la suspensión de las disposiciones impugnadas.

a) La demanda comienza exponiendo la jurisprudencia constitucional en relación con el carácter básico de la legislación en materia de contratos públicos. Con base en las SSTC 141/1993, de 22 de abril, 331/1993, de 12 de noviembre, y 68/2021, de 18 de marzo, el abogado del Estado razona que el art. 149.1.18 CE atribuye al Estado la competencia para dictar la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y que, dentro del respeto de la legislación básica estatal, las comunidades autónomas han podido asumir la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de contratación pública.

Señala también que la doctrina constitucional ha llevado a cabo delimitación de lo básico en materia de contratos del sector público atendiendo a dos criterios teleológicos: (i) el criterio vinculado a la consecución de la garantía de los principios generales de la contratación pública (publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica); y (ii) el criterio vinculado a la consecución del objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, en virtud del cual se persigue una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios, mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa. Por lo tanto, todos los preceptos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), que se encaminen al cumplimiento de estas finalidades deberán ser considerados como normas básicas, pero no tendrán tal consideración aquellas otras prescripciones de detalle o de procedimiento que puedan ser sustituidas, sin merma de la eficacia de los principios básicos, por otras regulaciones complementarias o de detalle establecidas por las comunidades autónomas con competencias para ello.

Afirma el abogado del Estado que participan de este carácter básico la regulación de las prerrogativas de la Administración y, en concreto, la relativa al ejercicio del *ius variandi*; el

régimen de revisión de precios (art. 103 LCSP); y la regulación de los principios *pacta sunt servanda* y de riego y ventura (arts. 189 y 197 LCSP). Continúa defendiendo que cualquier excepción legal a su aplicación tendrá el mismo carácter materialmente básico, ya que la excepción no hace sino delimitar el alcance de la regla general, pudiendo llegar a dejar sin contenido la mismo, por lo que la competencia para establecer y regular tales excepciones solo puede corresponder al Estado, conforme a la competencia exclusiva que, en materia de legislación básica de contratos públicos, tiene atribuida ex art. 149.1.18 CE.

Por este motivo, en cuanto que introducen una excepción a los mencionados principios, gozan del mismo carácter formal y materialmente básico, la regulación de la revisión de precios, del restablecimiento del equilibrio económico de los contratos y la modificación de los mismos (arts. 103, 239, 270 y 290 LCSP), así como, en particular, 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).

b) A continuación se exponen parte de los preceptos de la LCSP invocados como legislación básica estatal de contraste (arts. 102, 103, 289 y 197 LCSP). La demanda explica el régimen de revisión de precios establecido en el art. 103 LCSP y señala que, en el escenario de una fuerte subida de los precios, y atendiendo a 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, al resultar inviable la aplicación de lo dispuesto en el art. 103 LCSP, el legislador estatal consideró oportuno adoptar medidas urgentes y de carácter excepcional, permitiendo el Título II del Real Decreto-ley 3/2022 la revisión excepcional de precios en los contratos públicos de obras “únicamente en los supuestos que se contemplan en este real decreto-ley”, reconociendo a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla la posibilidad de aplicar estas medidas si así lo acuerdan.

Pero, en todo caso, insiste en que tratándose de un régimen que excepciona las reglas generales establecidas en la LCSP en materia de revisión de precios y modificación de contratos públicos, pudiendo dejar sin contenido las mismas (STC 56/2014, de 10 de abril, FJ 4), la

competencia para establecer y regular tales excepciones corresponde al Estado en virtud del art. 149.1.18 CE. Sobre el carácter básico del régimen excepcional de revisión de precios establecido en el Título II del Real Decreto-ley 3/2022 cita el informe núm. 20/2022 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado.

c) En siguiente lugar, tras transcribir los preceptos autonómicos impugnados, la demanda expone las “razones de la inconstitucionalidad mediata de los preceptos autonómicos”. Para ello expone en sumo detalle la regulación que resulta del art. 103 LCSP y del Título II del Real Decreto-ley 3/2022 y, a partir de tales consideraciones, analiza las diferencias entre estos regímenes establecidos en la legislación básica del Estado y el que resulta de los preceptos autonómicos impugnados, y que determinan la inconstitucionalidad de estos últimos.

(i) De acuerdo con el art. 6 del Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, el régimen excepcional de revisión de precios solo es aplicable a los contratos públicos de obras. Por el contrario, los arts. 2, 3.1 y 4 del Decreto-ley 3/2022, recurridos, amplían el ámbito de aplicación de la revisión excepcional de precios, extendiéndolo también a los “contratos de servicios necesarios para su ejecución” y a los “contratos mixtos, respecto a las prestaciones de obra”, que quedaban al margen de la regulación estatal.

Para el abogado del Estado, la contradicción patente entre el art. 6 del Real Decreto-ley 3/2022 y los preceptos autonómicos impugnados debe conducir a la declaración de inconstitucionalidad de estos últimos.

(ii) En segundo lugar, el art. 6.1 del Real Decreto-ley 3/2022 establece la posibilidad de revisión de precios para los contratos que se encuentren “en ejecución, licitación, adjudicación o formalización a la entrada en vigor de este Real Decreto-ley”. Sin embargo, el inciso del art. 3.1 del Decreto-ley 3/2022 prevé la aplicación de este mecanismo excepcional a los contratos “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 de este decreto-ley”. De este modo, el Decreto-ley 3/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, amplía indebidamente el ámbito temporal de aplicación de las medidas excepcionales de revisión de precios establecidas en el Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, del Gobierno de la Nación, sin cobertura suficiente en la legislación básica estatal.

(iii) En tercer lugar, señala el abogado del Estado que, con arreglo al art. 7.1 del Real Decreto-ley 3/2022, la revisión excepcional de precios solo puede reconocerse 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”, refiriéndose la norma en concreto al “coste de materiales siderúrgicos, materiales bituminosos, aluminio o cobre”, permitiendo que por Orden del Ministerio de Hacienda y Función Pública, previo informe del Comité Superior de Precios de Contratos del Estado, se puedan establecer otros materiales cuyo incremento de coste deba también tenerse en cuenta. Así se hizo por Orden HFP/1070/2022, de 8 de noviembre, a través de la que se amplió la lista de materiales a “cemento, materiales cerámicos, madera, plásticos, productos químicos y vidrio”.

Frente a ello, el art. 3.2 del Decreto-ley 3/2022 aragonés permite, por su propia determinación, la ampliación de este listado de materiales a considerar al disponer que “además de los materiales siderúrgicos, materiales bituminosos, aluminio o cobre, los materiales cuyo incremento de coste podrán ser causa de revisión excepcional de precios serán cemento, materiales cerámicos, madera, productos plásticos, áridos y rocas y vidrio”.

d) Finalmente, en un apartado separado, el recurso razona la inconstitucionalidad del art. 5 del Decreto-ley 3/2022.

En relación con este precepto, en primer lugar, el recurso de inconstitucionalidad denuncia que lo que pretende es efectuarse una revisión de precios encubierta. A juicio de la parte actora, la modificación del contrato no puede emplearse para revisar el precio, que es un elemento esencial del contrato, sino solo su objeto, en tanto que para la modificación exclusivamente del precio del contrato ya existe una institución específica aparte (la revisión de precios), que tiene un objeto y un supuesto de hecho distintos.

En segundo lugar, el abogado del Estado parte del carácter básico de la regulación de la prerrogativa de *ius variandi* y del régimen de modificación contractual (arts. 203 y ss. LCSP). A su juicio, el art. 5 del Decreto-ley aragonés introduce una posibilidad de modificación del contrato, justificada solo por el incremento del precio de los materiales, no prevista en la normativa básica estatal. Y si bien es cierto que la modificación se tramita conforme a la LCSP,

la normativa básica debe cumplirse no solo en lo relativo al procedimiento sino también en lo tocante a las causas, condiciones, requisitos y límites. Según la parte recurrente, la regulación impugnada establece una modificación contractual por una causa y con unas condiciones no previstas en la normativa básica estatal y, por ende, inconstitucional.

Por último, explica que esta modificación del contrato de obras contemplada por el art. 5 del Decreto-ley autonómico tampoco podría encontrar amparo en otras figuras típicas de la legislación de contratos del sector público, como los supuestos de reequilibrio económico de los contratos de concesión de obras, con base en la doctrina del “*factum principis*” (arts. 270 y 290 LCSP) o por causa de fuerza mayor (art. 239 LCSP).

Sostiene el abogado del Estado que ni estamos ante ninguno de los casos de fuerza mayor previstos en el art. 239 LCSP ni tampoco el incremento del coste de los materiales obedece a una modificación realizada por la propia Administración pública contratante ni a ninguna actuación de ésta, por lo que el restablecimiento del reequilibrio económico del contrato tampoco permitiría justificar las medidas que ampararía el art. 5 del Decreto-ley autonómico.

2. Por providencia de 24 de enero de 2023 el Pleno del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, así como a las Cortes de Aragón y al Gobierno de Aragón, por conducto de sus presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; tener por invocado por el presidente del Gobierno el art. 161.2 de la Constitución, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTIC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación del inciso impugnado desde la fecha de la interposición del recurso -5 de enero de 2023- para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el “Boletín Oficial del Estado” para los terceros, lo que se comunicaría a los presidentes de las Cortes de Aragón y del Gobierno de Aragón; y publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de Aragón”.

3. Por escrito presentado en este Tribunal el día 2 de febrero de 2023, la presidenta del Congreso de los Diputados comunica el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

4. La misma comunicación fue realizada por el presidente del Senado, mediante escrito registrado el 9 de febrero de 2023.

5. Mediante escrito presentado el 15 de febrero de 2023, la letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón se personó en el procedimiento, en representación del Gobierno de Aragón, y formuló alegaciones en relación con el recurso de inconstitucionalidad, solicitando su desestimación. Asimismo, por medio de otrosí, se solicitó el levantamiento de la suspensión acordada *ex art.* 161.2 CE.

A) El escrito de alegaciones dedica su primer apartado a solicitar el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados.

(i) Sostiene el Gobierno de Aragón que el recurso de inconstitucionalidad no contiene ni un solo argumento dirigido a justificar los perjuicios derivados de la aplicación de los preceptos impugnados, ni que permita ponderar los intereses concernidos. Por lo tanto, ante la ausencia de la carga argumentativa exigible con arreglo a la doctrina constitucional (ATC 63/2017, de 25 de abril), procede acordar el levantamiento de la suspensión de todos los preceptos impugnados.

(ii) Subsidiariamente, se solicita que el mantenimiento de la suspensión se limite a los concretos incisos objeto de impugnación, identificados en el antecedente tercero y en el suplico del recurso de inconstitucionalidad, y no a la totalidad de los preceptos impugnados.

En este sentido, se indica que la suspensión del inciso impugnado del art. 2 del Decreto-ley 3/2022 determina que el precepto autonómico se acomode a las prescripciones de los arts. 6 y 7 del Real Decreto-ley 3/2022. También se afirma que el inciso impugnado del art. 3.1 del Decreto-ley 3/2022 tiene una redacción idéntica a la del art. 7 del Real Decreto-ley estatal, invocado como norma de contraste por lo que no se alcanza a comprender la razón de la discrepancia. En sentido semejante, estima que el art. 3.2 del Decreto-ley autonómico únicamente difiere de la normativa estatal en lo relativo al inciso “áridos y rocas”, por lo que bastaría con mantener la suspensión únicamente de este inciso. Y, por último, en relación con el

art. 5, la representación procesal del ejecutivo autonómico considera que el recurso de inconstitucionalidad parte de una interpretación desmesurada del apartamiento de la legislación básica, toda vez que el art. 5 prescribe expresamente que lo dispuesto en el mismo “se tramitará de conformidad con lo dispuesto para las modificaciones contractuales en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre”.

B) Expuesto lo anterior, el Gobierno de Aragón pasa a oponerse al recurso de inconstitucionalidad, lo que efectúa sobre la base de las siguientes consideraciones.

a) En primer lugar, niega el carácter básico del Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo. Sostiene el Gobierno aragonés que los arts. 6 a 10 del citado Real Decreto-ley 3/2022 tienen carácter formalmente básico conforme a la disposición final primera, apartado 3, del mismo. Sin embargo, a pesar de la declaración del carácter básico, el apartado 3 del art. 6 del Real Decreto-ley 3/2022 condiciona la aplicabilidad de aquellas disposiciones al ámbito de las comunidades autónomas a que éstas así lo acuerden. De manera que los arts. 6 a 10 del Real Decreto-ley estatal solo son aplicables a las comunidades autónomas, incluidos sus entes locales, en la medida en que aquellas previamente lo hayan decidido.

Para el Gobierno de Aragón la decisión de dotar a estos artículos de carácter voluntario o no vinculante impide que puedan considerarse materialmente básicos. Más que ante una regulación básica, estamos ante una suerte de regulación supletoria que dicta el Estado para sí, invitando a las Comunidades Autónomas a aplicarla si les parece pertinente. Razona también que no puede considerarse legislación básica porque no procura un régimen común.

b) En segundo lugar, la representación procesal del Gobierno autonómico afirma que el Decreto-ley 3/2022 se ha dictado al amparo de la doctrina del riesgo imprevisible. En este sentido, el incremento del precio de las materias primas en 2021 constituye una alteración extraordinaria e imprevisible de los precios que ha repercutido de forma severa en los contratos del sector público, provocando una alteración de su equilibrio económico, que traspasa los límites del riesgo y ventura que ha de soportar el contratista. Por ello, se genera la necesidad de proceder al reequilibrio económico-financiero del contrato. Y esto es lo que permite el Decreto-ley 3/2022, arbitrando dos medidas de reequilibrio a solicitud del contratista: (i) una compensación económica mediante una revisión excepcional de precios; y (ii) una modificación de los materiales del proyecto.

La doctrina del riesgo imprevisible ha sido admitida jurisprudencialmente, debe aplicarse caso por caso, valorando la incidencia del incremento del coste sobre la globalidad de cada uno de los contratos. En orden a evitar aplicaciones dispares, el Decreto-ley 3/2022 procede a: (i) la fijación de criterios objetivos que permitan determinar si se ha producido un desequilibrio inasumible en la economía del contrato, por remisión al Real Decreto-ley 3/2022; y (ii) la determinación objetiva de las consecuencias jurídicas de aplicación.

Este modo de proceder constituye un legítimo ejercicio de las competencias autonómicas atribuidas a la Comunidad Autónoma de Aragón en el art. 75.11 y 12 del Estatuto de Autonomía de Aragón. Lo que se ha regulado en el Decreto-ley 3/2022 no es sino la articulación de la previsión del reequilibrio perdido en determinados contratos, algo para lo que la Comunidad Autónoma de Aragón goza claramente de competencias, puesto que se trata de la ejecución de sus contratos.

c) En tercer lugar, se abordan las diferencias entre el régimen de revisión de precios previsto en la LCSP y el régimen excepcional de precios contemplado en el Real Decreto-ley 3/2022, para justificar que, a pesar de su denominación, se trata de un instrumento de restablecimiento del equilibrio de las prestaciones.

En este sentido, explica la letrada del Gobierno de Aragón que, en la LCSP, la revisión de precios parte de la idea de que los contratos se ejecutan a riesgo y ventura de los adjudicatarios, que están expuestos a las fluctuaciones del mercado y deben diseñar sus ofertas de modo que sean factibles durante todo el período de ejecución del contrato. Por ello, la revisión de precios no constituye *ex lege* un derecho de los licitadores, sino que ha de estar contemplada en los pliegos, en los que se plasma el juicio del órgano de contratación sobre el dinamismo o la volatilidad de los mercados afectados. En contraposición, la revisión de precios del Real Decreto-ley 3/2022 no exige su inclusión previa en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, dado el carácter sorpresivo del alza de los precios y de los contratos afectados por dicha subida. Por lo tanto, la *ratio legis* del art. 103 LCSP y de los arts. 6 a 10 del Real Decreto-ley 3/2022 es distinta. En este último caso, estaríamos en el terreno de la doctrina del riesgo imprevisible y de la cláusula *rebus sic stantibus*.

Del mismo modo que el Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, no es un desarrollo del art. 103 LCSP, tampoco lo es el Decreto-ley 3/2022 impugnado. El Decreto-ley aragonés descende a regular la aplicación de la doctrina del riesgo imprevisible a la coyuntura presente, no la revisión de precios, que ya tiene su régimen definido en la LCSP. No puede afirmarse que el Decreto-ley aragonés transgreda el orden competencial por comprender dentro de su ámbito de aplicación a los contratos de servicios o suministros materiales o por hacer partícipe de la actualización de los precios a determinados materiales en relación con el contrato de obras. Tanto los contratos de servicios como esos materiales están afectados por el momento presente, por lo que es aplicable el principio *rebus sic stantibus*. El legislador aragonés se limita a regular con objetividad medidas que se infieren ya de la caracterización global de tal principio.

d) También se sostiene que las medidas del Decreto-ley 3/2022 tienen por objeto la defensa del interés público y del respeto al principio de igualdad.

e) Finalmente, se opone a la impugnación del art. 5 del Decreto-ley 3/2022. Defiende que se enmarca en el régimen de modificaciones contractuales previsto en la LCSP y que no hay razón para interpretar el precepto recurrido en contraposición a la LCSP pues el mismo dispone que la solicitud de modificación “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 ello, cabría una interpretación del precepto autonómico conforme a la legislación básica estatal.

A juicio de la letrada del Gobierno de Aragón, el art. 5 regula un supuesto concreto de modificación imprevista, que se ajusta a lo dispuesto en el art. 205.2 b) LCSP, que exige como requisitos: a) que la necesidad de modificar el contrato derive de circunstancias que una Administración diligente no hubiera podido prever; b) que la modificación no altere la naturaleza global del contrato; y c) que la modificación del contrato implique una alteración en su cuantía que no exceda, aislada o conjuntamente con otras modificaciones acordadas conforme a este artículo, del 50 por ciento de su previo inicial, IVA excluido. Afirma que los dos primeros requisitos se cumplen con carácter general, mientras que el tercero debe examinarse caso por caso. Estos requisitos no son ignorados por el Decreto-ley 3/2022, sino que forman parte de esa remisión legislativa a la LCSP, que lleva a cabo el tercer párrafo del art. 5.

Ninguna de las previsiones del art. 5 es, *per se*, contraria a las prescripciones de la LCSP. Lejos de oponerse a la LCSP, hace más segura e igualitaria la aplicación del art. 205.2 LCSP, configurándose como una alternativa para garantizar la viabilidad económica de los contratos, al margen del resto de soluciones propuestas por el Decreto-ley 3/2022 o por el legislador estatal.

6. Mediante escrito registrado el 15 de febrero de 2023, la letrada de las Cortes de Aragón se personó en el procedimiento, solicitando la prórroga del plazo para formular alegaciones por el máximo legal del plazo concedido.

7. Por diligencia de ordenación de 16 de febrero de 2023, se tuvo por personada a la letrada de las Cortes de Aragón, en representación de las Cortes de Aragón, y se acordó prorrogar en ocho días el plazo concedido para formular alegaciones.

8. Con fecha 7 de marzo de 2023, la letrada de las Cortes de Aragón presentó su escrito de alegaciones suplicando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno de la Nación. Igualmente, se interesó la apertura del incidente sobre la pertinencia de ratificar o levantar la suspensión de los preceptos impugnados.

a) El escrito comienza exponiendo de manera sucinta la doctrina general sobre los conceptos de legislación básica y de desarrollo, para pasar a centrar la cuestión en la relación existente entre las competencias del Estado previstas en el art. 149.1.18 CE y las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Aragón con arreglo a lo dispuesto en el art. 75, apartados 11 y 12, de su Estatuto de Autonomía, particularmente para el desarrollo del régimen jurídico, procedimiento, contratación y responsabilidad de las administraciones públicas. También alude a la doctrina constitucional sobre el enjuiciamiento de los supuestos en que se denuncia una posible inconstitucionalidad mediata.

Acto seguido expone extensamente el principio de riesgo y ventura, que rige la ejecución de los contratos del sector público, con especial referencia al contrato de obras. También distingue conceptualmente las figuras de la revisión de precios, la prerrogativa del *ius variandi* y el régimen jurídico de las modificaciones contractuales, la doctrina del riesgo imprevisible, la fuerza mayor y el *factum principis*. Con base en todas estas consideraciones, concluye que la situación podría haber sido abordada mediante la aplicación del riesgo

imprevisible y la modificación contractual para hacer frente a las necesidades del reequilibrio de los contratos derivados de la coyuntura económica, pero el Estado ha decidido situarse en una órbita diferente y ha actuado normativamente, estirando los límites del instituto de la revisión de precios con vocación de generalidad, aunque lo haya hecho a través de normas que no tienen carácter imperativo. A su juicio, lo que ha hecho el Estado es adoptar una norma de rango legal, de efectos temporales limitados, que atiende a una situación excepcional, que constituye una norma singular o excepcional, cuyo contenido ha de prevalecer sobre la regulación de la LCSP.

Efectuado este recordatorio, pasa a examinar la compatibilidad de los preceptos recurridos del Decreto-ley 3/2022 del Gobierno de Aragón con el Real Decreto-ley 3/2022.

b) Comienza su análisis por el art. 3.1 del Decreto-ley 3/2022, en lo relativo al inciso relativo al ámbito temporal de aplicación (“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 período de un año desde la entrada en vigor de este Decreto-ley”).

En cuanto al inciso impugnado (“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 de este Decreto-ley”), la letrada de las Cortes de Aragón señala que el recurso de inconstitucionalidad se basa en la redacción originaria del art. 6 del Real Decreto-ley 3/2022, sin tener en cuenta las modificaciones introducidas por los posteriores Reales Decretos-leyes 6/2022, de 29 de marzo, y 14/2022, de 1 de agosto. Tras estas modificaciones, el inciso impugnado del Decreto-ley 3/2022 aragonés ha pasado a estar amparado por la normativa básica del Estado. Por ello, resulta aquí de aplicación la doctrina constitucional del *ius superveniens*. En definitiva, afirma que el inciso cuestionado habría devenido conforme con la Constitución como consecuencia de la modificación legislativa operada en el Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo.

En cuanto al inciso “que se encuentren en ejecución, licitación, adjudicación o formalización a la entrada en vigor de este Decreto-ley”, a pesar de que el mismo no es objeto de impugnación, la letrada de las Cortes de Aragón reflexiona sobre el hecho de que las diferencias temporales entre la entrada en vigor del Real Decreto-ley estatal y el Decreto-ley

aragones son mínimas, dado el escaso margen temporal que hubo entre la aprobación de uno y de otro, y que en todo caso esta diferencia temporal no vicia de inconstitucionalidad el inciso, puesto que es consecuencia de la adaptación del legislador aragonés a la norma estatal y fruto del carácter dispositivo de esta última.

c) En cuanto a la impugnación del art. 3.2, en lo relativo al inciso que contiene la enumeración de los materiales cuyo incremento de coste puede ser tenido en cuenta, señala que la única diferencia entre el precepto autonómico y la legislación estatal examinada en su conjunto (esto es, el Real Decreto-ley 3/2022 y la Orden HFP/1070/2022) es que el precepto recurrido ha añadido la mención a “áridos y rocas”.

Estima la letrada de las Cortes de Aragón que la enumeración concreta de los materiales es una cuestión de mero detalle, efectuada por medio de norma reglamentaria en virtud de la remisión efectuada por el propio Real Decreto-ley 3/2022, que excede de lo que puede considerarse como básico. Expone que el incremento de los costes de los materiales constructivos es una cuestión coyuntural, cuyo impacto es susceptible de ser analizado de forma territorializada, razón por la cual han de descartarse respuestas uniformes en todo el territorio. La deslegalización de la materia por parte del Estado, permitiendo su modificación por orden ministerial, no es sino una demostración adicional de que la lista de materiales no puede entenderse inserta en el concepto de “bases” ni producir una infracción de la legislación básica por parte de una Comunidad Autónoma que no está haciendo sino una adaptación de la norma a su propia realidad.

A su juicio, entender que la regulación autonómica impugnada no es un desarrollo admisible de la legislación básica estatal supone privar de contenido a las competencias autonómicas en la materia.

Finalmente, señala que el planteamiento del recurso de inconstitucionalidad en este punto no se compadece con el hecho de que el Estado haya admitido, en el Acuerdo alcanzado en la Comisión Bilateral Estado-Comunidad Foral de Navarra, en relación con el Decreto-Ley Foral 1/2022, de 13 de abril (Resolución de 21 de octubre de 2022 de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 14 de octubre de 2022, de la Junta de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Foral de Navarra), que la revisión de precios extraordinaria pueda aplicarse no sólo a los materiales siderúrgicos,

materiales bituminosos, aluminio o cobre, sino a aquellos que “mediante orden foral de la Consejera de Economía y Hacienda podrán establecerse otros materiales cuyo incremento de coste deba tenerse también en cuenta a los efectos anteriores”. Desde el momento en que el Estado considera que esta cuestión es un elemento de detalle de la regulación, se ha de concluir que la misma no participa del carácter básico del precepto del que trae causa y, en consecuencia, se permite establecer diferencias según el territorio que lo aplique.

Por todo ello, el art. 3.2 del Decreto-ley 3/2022 constituye un ejercicio adecuado de las competencias autonómicas de desarrollo de la legislación básica del Estado en materia de contratación pública, al amparo del art. 75.12 del Estatuto de Autonomía de Aragón, y resulta plenamente constitucional.

d) Seguidamente, pasa a abordar conjuntamente la impugnación de los arts. 2, 3.1 y 4 del Decreto-ley 3/2022, puesto que, en relación con estos, el vicio de inconstitucionalidad es esencialmente el mismo, esto es, el haber extendido la revisión excepcional de precios a otras categorías contractuales que no son normativamente un contrato de obra, entendido como contrato administrativo típico.

Para razonar su discrepancia comienza indicando que el Consejo de Estado difiere de la forma de plantear esta tacha de inconstitucionalidad, señalando que “el mero hecho de que los contratos cuestionados no estén expresamente mencionados en la legislación básica no es un argumento que permita, por sí mismo, dudar de su constitucionalidad” y que “es preciso analizar si los contratos mencionados en la norma autonómica pueden entenderse razonablemente comprendidos, en atención a su naturaleza, dentro de los contratos públicos de obra”. Siguiendo el planteamiento del Consejo de Estado, pasa a examinar estos contratos por separado.

(i) Comenzando por los contratos mixtos, tras exponer extensamente el concepto, indica que, para determinar su régimen jurídico, en cuanto a su preparación y adjudicación, debe atenderse al carácter de la prestación principal de las incluidas en el mismo, mientras que, en cuanto a su ejecución, serán los pliegos los que determinen el régimen jurídico aplicable a sus efectos, cumplimiento y extinción, atendiendo a las normas aplicables a las diferentes prestaciones fusionadas en ellos. A su juicio, la LCSP recoge el “criterio de la combinación”, de

manera que cada prestación debe regirse por las normas propias del tipo de contrato al que pertenezca.

El legislador aragonés no ha hecho referencia al contrato mixto globalmente considerado, sino solo “respecto a la prestación de obra”. Por lo tanto, no contraría la normativa estatal. Ni siquiera cabe considerar que se trata de un desarrollo legislativo, sino simplemente de la aplicación del Real Decreto-ley 3/2022 a una categoría contractual que no difiere en su régimen jurídico del contrato de obras.

(ii) Seguidamente aborda la inclusión en la norma autonómica de los contratos de servicios necesarios para la ejecución de una obra pública y su concreción “conservación y mantenimiento de carreteras, conservación y mantenimiento de edificios públicos”. En relación con estos, la letrada de las Cortes de Aragón defiende que la inclusión responde a los mismos objetivos que persigue la legislación estatal y que el planteamiento de la norma aragonesa es lógico: (i) la norma estatal pretende aligerar la carga que para los contratistas ha supuesto el incremento extraordinario de los costes de los materiales y reequilibrar los contratos públicos vinculados con esa coyuntura; (ii) en un contrato de obras el Real Decreto-ley 3/2022 soluciona directamente el problema, pero queda desprotegido el contratista que, vinculado por el uso de unos materiales que ya fueron utilizados en una obra ya finalizada, debe conservarla o mantenerla teniendo que asumir íntegramente el incremento de costes de esos materiales.

También indica que este planteamiento ha sido considerado adecuado en relación con la normativa andaluza, citando la Resolución de 12 de enero de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se ordena la publicación del 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, de 12 de abril, respecto del cual se consideraron solventadas las discrepancias. Por lo tanto, no se entiende que el Estado haya impugnado la normativa aragonesa.

(iii) En cuanto al contrato de suministros necesarios para la ejecución de obra pública, se sostiene que estamos ante una precisión o concreción de la normativa estatal amparada por las competencias autonómicas, toda vez que si el contratista que suministra materiales dentro de un contrato de obras puede acceder a la revisión excepcional de precios, por la misma razón debe

permitirse el acceso a esta posibilidad a quien suministra los mismos materiales en un contrato específico vinculado a una obra.

Por lo tanto, a juicio de la letrada de las Cortes de Aragón, los arts. 2, 3.1 y 4 del Decreto-ley 3/2022 son respetuosos con la legislación básica estatal y constituyen un adecuado ejercicio de las competencias autonómicas de desarrollo legislativo, por lo que resultan plenamente constitucionales.

e) Finalmente, analiza la impugnación del art. 5 del Decreto-ley 3/2022. Estima que el recurso de inconstitucionalidad ve en este precepto una “revisión de precios encubierta” cuando eso no se corresponde con la realidad. Lo que permite el precepto es la sustitución de unos materiales por otros más económicos, siempre dentro de las normas que la legislación básica establece para las modificaciones contractuales. De la misma manera rechaza todas las consideraciones que se hacen en el escrito de demanda acerca del *factum principis*, la fuerza mayor y el reequilibrio económico de los contratos de concesión, porque ninguna de estas cuestiones guarda relación con lo que se regula en el precepto cuestionado.

Tras negar que estemos ante un caso de revisión de precios, considera que el precepto regula una modificación contractual. En este sentido, considera que la interpretación del precepto autonómico efectuada por el abogado del Estado es excesivamente literal y, frente a esta, sostiene que el precepto debe ser interpretado en el sentido de que remite a la regulación de las modificaciones contractuales en su conjunto, no solo al procedimiento. La normativa aragonesa se remite a la totalidad de las normas en materia de modificación de contratos, tanto a las normas generales como a las específicas relativas al contrato de obras.

Considera que estamos ante una impugnación preventiva, puesto que esta interpretación que postula del precepto recurrido ha permitido solventar las discrepancias existentes respecto de otras comunidades autónomas, como Galicia (Resolución de 31 de agosto de 2022 de la Secretaría General de Coordinación Territorial) y Andalucía (Resolución de 12 de enero de 2023 de la Secretaría General de Coordinación Territorial).

El artículo recurrido se sitúa dentro del respeto a las normas básicas en materia de modificación contractual. La amplitud de sus términos favorece una interpretación de la norma autonómica conforme a la Constitución.

9. Por diligencia de ordenación de 9 de marzo de 2023 se acordó que, próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que señala el art. 161.2 CE desde que se produjo la suspensión de los preceptos recurridos, se oyese a las partes personadas para que, en el plazo de cinco días, expusiesen lo que considerasen pertinente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

10. Mediante escrito presentado el 14 de marzo de 2023, el Gobierno de Aragón reiteró su solicitud de levantamiento de la suspensión.

11. Con fecha 16 de marzo de 2023, el abogado del Estado formuló alegaciones interesando el mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados.

12. Por escrito registrado el 21 de marzo de 2023, la letrada de las Cortes de Aragón solicitó que se levantara la suspensión de las disposiciones recurridas.

13. Mediante el ATC 265/2023, de 23 de mayo, el Pleno acordó mantener la suspensión del art. 5 del 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, así como levantar la suspensión del resto de preceptos impugnados en el presente recurso de inconstitucionalidad.

14. Por diligencia del secretario de justicia del Pleno de 3 de julio de 2023, se declaró el proceso concluso y pendiente para deliberación y votación de la sentencia, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 84 LOTC.

15. Por providencia de 23 de septiembre de 2025, se señaló ese mismo día para deliberación y votación de la presente sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes

El presente recurso de inconstitucionalidad núm. 26-2023, interpuesto por el presidente del Gobierno, se dirige contra el art. 2, en cuanto a su inciso “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”; el art. 3.1, en lo que se refiere a los incisos “o los contratos mixtos respecto a la prestación de las obras” y “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 de este Decreto-ley”; el art. 3.2, en cuanto a su inciso “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”; el art. 4; y el art. 5, todos ellos del 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.

El recurso de inconstitucionalidad, de carácter exclusivamente competencial, denuncia la invasión de la competencia exclusiva del Estado para dictar la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas (art. 149.1.18 CE). En concreto, los incisos y artículos recurridos del Decreto-ley 3/2022 se habrían apartado del régimen excepcional de revisión de precios establecido por el legislador estatal, con carácter básico, en el Título II del Real Decreto-ley 3/2022, extendiendo este régimen excepcional a supuestos no previstos en el mismo. Por otro lado, en cuanto al art. 5, su impugnación se fundamenta en que habría venido a establecer una revisión de precios encubierta, al margen de la legislación estatal básica, y a regular una modificación contractual que se aparta de las causas y requisitos exigidos 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 (en adelante, LCSP).

De contrario, el Gobierno de Aragón niega el carácter básico del régimen establecido en los arts. 6 a 10 del Real Decreto-ley 3/2022, dado su carácter voluntario o no vinculante, y considera que el Decreto-ley 3/2022 constituye un desarrollo autonómico de la doctrina del riesgo imprevisible o de la cláusula *rebus sic stantibus*, aprobado en el legítimo ejercicio de las competencias autonómicas (art. 75, apartados 11 y 12, del Estatuto de Autonomía de Aragón). En cuanto al art. 5, considera que el recurso parte de una interpretación excesivamente literal del mismo y que es susceptible de interpretación conforme.

Por su parte, la letrada de las Cortes de Aragón no discute el carácter básico del régimen establecido en los arts. 6 a 10 del Real Decreto-ley 3/2022, sino que afirma que los incisos y

artículos recurridos no contravienen la legislación básica estatal, ni amplían el régimen excepcional de revisión de precios más allá de los términos previstos en aquélla, sino que se limitan a establecer una regulación de mero detalle y, por lo tanto, dentro del ámbito de desarrollo que corresponde al legislador autonómico de desarrollo. En relación con la impugnación del art. 5, en la misma línea defendida por el Gobierno autonómico, sostiene la posibilidad de efectuar una interpretación conforme del mismo.

2. Exposición de la regulación del mecanismo excepcional de revisión de precios en los contratos del sector público

Como ya se ha indicado, el recurso señala la inconstitucionalidad mediata de diversos preceptos, apartados e incisos del Decreto-ley 3/2022, por incurrir en contradicción con la legislación básica estatal. Como paso previo a efectuar el encuadramiento material y competencial de las disposiciones en liza y de proceder al enjuiciamiento que se nos demanda de cada uno de los motivos de impugnación, puede resultar útil recordar, sintéticamente, la normativa objeto de examen y las circunstancias en las que se aprobó.

Como es sabido, los contratos son fuente de las obligaciones (art. 1089 del Código Civil, en adelante CC), por lo que “las obligaciones que nacen de los contratos tienen fuerza de ley entre las partes contratantes y deben cumplirse a tenor de los mismos” (art. 1091 CC). Este reconocimiento de la eficacia vinculante los contratos (*pacta sunt servanda*) no es exclusivo de la contratación civil o privada, sino que rige también el ámbito de la contratación pública, con las especialidades que le son propias. Así, el art. 189 LCSP establece que “los contratos deberán cumplirse a tenor de sus cláusulas, sin perjuicio de las prerrogativas establecidas por la legislación en favor de las Administraciones Públicas”.

Derivado de lo anterior, la ejecución de los contratos del sector público está sujeta al denominado “principio de riesgo y ventura”, actualmente enunciado en el art. 197 LCSP, en cuya virtud “la ejecución del contrato se realizará a riesgo y ventura del contratista, sin perjuicio de lo establecido para el contrato de obras en el artículo 239”. El principio de riesgo y ventura implica el reconocimiento de que en los contratos del sector público “concorre un elemento de aleatoriedad que significa que la frustración de las expectativas económicas que el contratista tuvo en consideración para consentir el contrato, no le libera de cumplir lo estrictamente pactado ni, consiguientemente, le faculta para apartarse del vínculo contractual o

para reclamar su modificación” (por todas, STS 912/2023, de 4 de julio, recurso de casación núm. 5965/2020).

No obstante, el principio de riesgo y ventura no es absoluto. Por ello, en nuestro ordenamiento jurídico-administrativo ha venido siendo tradicional la admisión de determinadas excepciones -siempre tasadas y objeto de interpretación restrictiva- a dicha aleatoriedad, en aquellos casos en los que la mayor onerosidad de la prestación, que ha de ser asumida por el contratista, implique una ruptura de la equivalencia de las prestaciones o pueda poner en riesgo el interés público, provocando una interrupción del servicio público. Así, junto a la prerrogativa de la Administración de modificar el contrato por razones de interés público (conocida como *ius variandi*, arts. 190 y 203 y ss. LCSP), se han reconocido determinadas excepciones al principio de riesgo y ventura, como el *factum principis* o “hecho del príncipe” (esto es, en los contratos de concesión, que la ruptura del equilibrio económico del contrato sea imputable a una actuación de la Administración), los supuestos de fuerza mayor (definidos para el contrato de obras en el art. 239 LCSP) y la teoría del riesgo imprevisible, de génesis jurisprudencial.

También representa una matización o excepción al principio de riesgo y ventura la institución de la revisión de precios, en cuanto que permite el reequilibrio de la economía del contrato y constituye, desde esta perspectiva, un límite a la mayor onerosidad de la prestación que debe asumir el contratista. Pero esta revisión de precios está sujeta al régimen, ciertamente estricto, establecido en el art. 103 LCSP.

Pues bien, como señala la exposición de motivos del Real Decreto-ley 3/2022, las circunstancias sociales y económicas producidas por la pandemia de COVID-19 y, posteriormente, tras la invasión de Ucrania, provocaron, a finales de 2021 y a principios del año 2022, un alza extraordinaria del coste de determinadas materias primas que resultan necesarias para la ejecución de ciertas unidades de obra, lo que tuvo una intensa repercusión en los contratos de obra. Ante esta circunstancia, dada la magnitud y el carácter imprevisible del incremento de los precios de un número limitado de materias primas indispensables para la realización de determinadas obras, el régimen de revisión de precios del art. 103 LCSP se demostró insuficiente, al no ser posible la aplicación de este 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”. En estas circunstancias, el legislador estatal optó por establecer, con

carácter urgente, un sistema excepcional de revisión de precios, con el carácter de norma especial, de aplicación temporal y que desplazaba el régimen ordinario de revisión de precios establecido con carácter general en la LCSP.

Este mecanismo excepcional de revisión de precios se reguló en el Título II del Real Decreto-ley 3/2022 (arts. 6 a 10), reconociéndose, en un principio, únicamente para “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 a la entrada en vigor de este real decreto-ley” (art. 6.1). Este ámbito de aplicación se modificó, posteriormente, por la disposición final 37ª 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, y por el art. 15 del Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural. Tras estas modificaciones, el art. 6.1 del Real Decreto-ley 3/2022 pasó a incluir dentro del ámbito de aplicación a los contratos de obras “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”.

Esta normativa iba destinada, en todo caso, a las entidades del sector público estatal, si bien el art. 6.3 del Real Decreto-ley 3/2022 estableció 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”.

Finalmente, esta revisión excepcional de precios solo cabe en aquellos casos en los que el incremento del coste de los materiales empleados para el contrato de obras haya tenido un impacto directo y relevante en la economía del contrato durante su vigencia y hasta su finalización; esto es, una vez formalizada el acta de recepción y emitida la correspondiente certificación final. A los efectos de comprobar tal impacto, la norma solo permitía tener en cuenta el incremento del coste de “materiales siderúrgicos, materiales bituminosos, aluminio o cobre”, calculado en los términos establecidos en el art. 7.1 del Real Decreto-ley 3/2022, disponiendo que “por orden del Ministerio de Hacienda y Función Pública, previo informe del

Comité Superior de Precios de Contratos del Estado” se pudieran establecer otros materiales cuyo incremento de coste debiera tenerse en cuenta. Así se hizo por Orden HFP/1070/2022, de 8 de noviembre, por la que se establece la relación de otros materiales cuyo incremento de coste deberá tenerse en cuenta a efectos de la revisión excepcional de precios de los contratos de obras prevista en el Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, ampliándose el listado de materiales a los siguientes “cemento, materiales cerámicos, madera, plásticos, productos químicos y vidrio”.

En este escenario, el Gobierno de Aragón aprobó el Decreto-ley 3/2022, de 6 de abril, a través del cual, según su preámbulo, “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 (...) con las adaptaciones incorporadas por la Disposición final trigésima séptima del Real Decreto-ley 6/2022”. Además de efectuar “una remisión en bloque” a la norma estatal “en cumplimiento de lo previsto en el apartado tercero de su artículo 6”, y considerando que el incremento de los precios no afecta exclusivamente a los contratos de obras, el Decreto-ley 3/2022 extiende la revisión excepcional de precios a los contratos mixtos y a los contratos de servicios y de suministros necesarios para la ejecución de obra pública, así como amplía el listado de materiales respecto de los previstos por el Real Decreto-ley 3/2022. Junto con ello, el art. 5 del Decreto-ley 3/2022 incorpora la posibilidad de modificar los materiales en los contratos de obra pública “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”, disponiendo que dicha modificación “se tramitará” de conformidad con lo dispuesto para las modificaciones contractuales en la LCSP.

Para finalizar este apartado, baste señalar que, a través de la disposición final 7ª de la Ley 11/2023, de 8 de mayo, de trasposición de Directivas de la Unión Europea en materia de accesibilidad de determinados productos y servicios, migración de personas altamente cualificadas, tributaria y digitalización de actuaciones notariales y registrales; y por la que se modifica la Ley 12/2011, de 27 de mayo, sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos, se han introducido algunas modificaciones en el régimen general de revisión de precios previsto en el art. 103 LCSP, vigentes a partir del 10 de mayo de 2023. La reforma afecta a los apartados 2 y 5 del art. 103 LCSP, y con ella, a grandes rasgos: (i) se ha venido a introducir cierta flexibilidad acerca de los casos en los que los pliegos pueden contemplar la revisión de precios; y (ii) si antes de la reforma, para poder proceder a la revisión

de precios, en los casos en los que ésta resultare admisible, era preciso que hubieran transcurrido dos años desde la formalización del contrato, ahora este plazo ha quedado reducido a un año.

3. Consideraciones previas

Una vez expuestos, en síntesis, el contenido de la regulación controvertida y el marco normativo en el que se inserta, antes de abordar las cuestiones sometidas a la consideración de este tribunal, debemos efectuar varias precisiones previas.

a) Desde su aprobación, el Decreto-ley 3/2022 no ha sido objeto de modificaciones, por lo que sigue vigente y, en consecuencia, el presente recurso de inconstitucionalidad no ha perdido su objeto.

A este respecto, es preciso hacer notar que los arts. 3 y 4 del Decreto-ley 3/2022 regulan medidas excepcionales de revisión de precios dirigidas a determinados contratos públicos “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 período de un año desde la entrada en vigor de este Decreto-ley”. En este sentido, nos encontramos ante un mecanismo con una eficacia temporal limitada a determinados contratos. No obstante, el hecho de que la medida controvertida no pueda extenderse a contratos públicos posteriores a los incluidos dentro de su ámbito temporal de aplicación, tal y como ha sido delimitado, no implica que se hayan agotado por completo los efectos del mecanismo excepcional de revisión de precios, que aquí nos ocupa. Así lo señalamos ya en el ATC 265/2023, de 23 de mayo, FJ 3 a), al resolver el incidente cautelar del art. 161.2 CE. En efecto, con arreglo al art. 9.1 del Real Decreto-ley 3/2022, al que remiten en bloque los arts. 3 y 4 del Decreto-ley 3/2022, “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 las obras”; de donde se desprende que la revisión excepcional de precios podría todavía solicitarse respecto de aquellos contratos, relacionados en el Decreto-ley 3/2022, cuyo período de ejecución no hubiera aún finalizado.

b) En segundo lugar, como se ha visto, el recurso de inconstitucionalidad que nos ocupa se fundamenta en la pretendida inconstitucionalidad mediata o indirecta de los preceptos autonómicos impugnados, por incurrir en contradicción con la legislación estatal. En particular, en relación con los preceptos del Decreto-ley 3/2022 relativos a la revisión excepcional de precios, el abogado del Estado invoca como parámetro de contraste los arts. 6 y 7 del Real Decreto-ley 3/2022, así como la Orden HFP/1070/2022, dictada en desarrollo en este último.

En lo que se refiere a las disposiciones en conflicto, conviene apuntar que, aunque los preceptos recurridos regulan un supuesto de revisión de precios, lo hacen de manera temporalmente limitada y por remisión al régimen excepcional establecido por el Título II del Real Decreto-ley 3/2022 que opera como *lex specialis* para los contratos incluidos en su ámbito de aplicación y, respecto de los cuales, desplaza la aplicación de las disposiciones generales en materia de revisión de precios de los contratos públicos (art. 103 LCSP). Por esta razón, dado que nos encontramos ante una supuesta contradicción entre dos regímenes excepcionales, el autonómico y el estatal, con vigencia limitada material y temporalmente a unas categorías de contratos determinadas, el contraste ha de efectuarse entre ambos regímenes especiales, sin que a los efectos de nuestro enjuiciamiento deba tener incidencia, sin perjuicio de lo que luego se dirá, el régimen general del art. 103 LCSP, ni las modificaciones que se han producido en el mismo por mor de la Ley 11/2023, de 8 de mayo (en sentido análogo, STC 178/2016, de 20 de octubre, FJ 3, en relación con normas de vigencia temporal limitada a un concreto ejercicio presupuestario).

Aclarado lo anterior, es preciso recordar que, de acuerdo con nuestra doctrina del *ius superveniens* (por todas, SSTC 86/2019, de 20 de junio, FJ 3 y, más recientemente, 120/2024, de 8 de octubre, FJ 2), cuando se plantean controversias de naturaleza competencial, como ocurre con el presente recurso de inconstitucionalidad, su resolución debe efectuarse teniendo en cuenta el marco jurídico vigente en el momento de dictar sentencia. En el presente caso, las normas estatales a tomar en consideración como parámetro de contraste en el juicio de constitucionalidad mediata de los artículos relativos a la revisión excepcional de precios del Decreto-ley 3/2022, aquí impugnados, deben ser los arts. 6 y 7 del Real Decreto-ley 3/2022, en su redacción vigente tras las modificaciones producidas en los mismos por el Real Decreto-ley 6/2022 y por el Real Decreto-ley 14/2022.

c) Dadas las continuas referencias realizadas por la letrada de las Cortes de Aragón en sus alegaciones a los acuerdos alcanzados por el Estado con otras Comunidades Autónomas, en las respectivas comisiones bilaterales de negociación con arreglo a lo previsto en el art. 33.2 LOTC, es menester recordar también la doctrina constitucional consolidada acerca del valor de tales acuerdos. Sobre estos, este tribunal ha venido señalando que “en ningún caso pueden impedir el pronunciamiento de este tribunal acerca de las infracciones constitucionales que se denuncian en el proceso (en sentido parecido, STC 106/2009, de 4 de mayo, FJ 3, y también SSTC 22/2015, de 16 de febrero, FJ 3, y 79/2017, de 22 de junio, FJ 10). Tampoco los eventuales acuerdos de tales comisiones pueden erigirse en parámetro de constitucionalidad de las disposiciones cuestionadas en un recurso de inconstitucionalidad (STC 217/2016, de 15 de diciembre, FJ 6)” [STC 72/2021, de 18 de marzo, FJ 2 a), con cita de la STC 83/2020, de 15 de julio, FJ 6].

d) Finalmente, con arreglo a doctrina constitucional consolidada, corresponde a este tribunal en función de las circunstancias concurrentes en cada caso, determinar el orden de examen de las distintas tachas de inconstitucionalidad planteadas [SSTC 37/2022, de 10 de marzo, FJ 3 b), y 146/2023, de 26 de octubre, FJ 2]. A estos efectos, los preceptos impugnados pueden dividirse en dos grandes bloques: los arts. 2, 3.1, 3.2 y 4, que se refieren a la revisión excepcional de precios de los contratos públicos; y el art. 5, que regula un supuesto específico de modificación contractual. Así las cosas, una vez efectuado el encuadramiento material de la controversia y expuesta la distribución competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón dentro de la misma, se procederá al enjuiciamiento siguiendo la referida división.

4. Encuadre material y distribución de competencias en materia de contratación pública

Como ya se ha señalado, el presente recurso de inconstitucionalidad plantea diversos supuestos de posible inconstitucionalidad mediata. En estos casos, de acuerdo con la doctrina constitucional, resulta preciso verificar que concurren las dos condiciones siguientes: (i) que la norma estatal que se considera infringida por la ley autonómica sea básica, en el doble sentido formal y material; y (ii) que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa [SSTC 39/2014, de 11 de marzo, FJ 3; 82/2017, de 22 de junio, FJ 5; 109/2017, de 21 de septiembre, FJ 2; 161/2019, de 12 de diciembre, FJ 6, y STC 16/2020, de 28 de enero, FJ 3; y STC 100/2020, de 22 de julio, FJ 3 A)]. Este juicio de inconstitucionalidad mediata o indirecta exige determinar, con carácter previo, el alcance de las

competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma de Aragón y, para ello, es preciso efectuar el encuadramiento competencial de las medidas reguladas por las normas en conflicto.

A) En el caso examinado, los preceptos impugnados regulan una serie de medidas excepcionales en relación con la revisión de precios de determinados contratos públicos, así como la posibilidad de modificar los materiales en los contratos de obra pública. En consecuencia, pocas dudas ofrece que, desde el punto de vista material, nos encontramos ante una regulación que constituye legislación sobre contratos del sector público. Por lo tanto, a partir de este encuadramiento material de la regulación impugnada, hemos de analizar la distribución de competencias que rige en esta materia entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón.

B) El art. 149.1.18 CE atribuye al Estado, entre otras, la competencia exclusiva para dictar “la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas”. Por su parte, de acuerdo con el art. 75 del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, la Comunidad Autónoma de Aragón ha asumido competencias sobre “11.ª El 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” y “12.ª Régimen jurídico, procedimiento, contratación y responsabilidad de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma”.

La doctrina sobre la distribución competencial en materia de contratos públicos ha quedado compendiada, de forma extensa y sistemática, en la STC 68/2021, de 18 de marzo, FJ 5, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 4261-2018, interpuesto precisamente por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón contra la LCSP.

Con arreglo a la STC 68/2021, FJ 5 E), la delimitación de lo básico en el ámbito de la contratación pública se ha llevado a cabo atendiendo a dos criterios teleológicos: “(i) El criterio vinculado a la consecución o garantía de los principios generales de la contratación en el sector público. En términos de la STC 141/1993, FJ 5, “la normativa básica en materia de contratación administrativa tiene principalmente por objeto, aparte de otros fines de interés general, proporcionar las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica que aseguren a los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las administraciones públicas” [en el mismo sentido, SSTC 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 6 B); 162/2009, de 29

de junio, FJ 4; 56/2014, FJ 3 a), y 237/2015, FJ 2]. (ii) En conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control de gasto, al criterio anterior se añade “una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa” [STC 84/2015, FJ 5 a)]”.

De esta manera, “todos aquellos preceptos de la Ley de contratos del sector público que directamente se encaminen a dotar de una efectividad práctica a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos; igualdad de trato y no discriminación entre licitadores; integridad y eficiente utilización de los fondos públicos — STC 84/2015, FJ 5 a), plasmados en el art. 1.1 LCSP—, deben ser razonablemente considerados como normas básicas. Por el contrario, no tendrán tal consideración “aquellas otras prescripciones de detalle o de procedimiento que, sin merma de la eficacia de tales principios básicos, pudieran ser sustituidas por otras regulaciones asimismo complementarias o de detalle, elaboradas por las comunidades autónomas con competencia para ello” (STC 141/1993, FJ 5). Por esta vía quedan excluidas de la esfera de lo básico aquellas prescripciones de orden procedimental y formal, que tienen una naturaleza complementaria y auxiliar que solo de forma muy incidental guardan conexión con los principios del régimen básico de contratación [...]”.

A su vez, ateniendo al objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, procede también tener en cuenta otros criterios específicos asentados en la doctrina constitucional:

(i) En relación con el régimen del precio, la STC 56/2014, FJ 4 b), afirmó el carácter básico de la regla de prohibición del pago aplazado y sus excepciones, “tanto por regular un aspecto nuclear de la contratación administrativa como por su conexión con el principio de estabilidad presupuestaria, que informa y preside todas las políticas públicas con impacto en el gasto y, en lo que aquí interesa, los presupuestos de las comunidades autónomas (art. 21.2 de la Ley Orgánica de financiación de las comunidades autónomas)”. En aquella sentencia, añadimos también que “siendo competencia del Estado, ex art. 149.1.18 CE, establecer la regla general de prohibición del pago aplazado en los contratos de las Administraciones públicas, la misma lógica se extiende a considerar que sólo el mismo legislador estatal puede determinar las excepciones, pues éstas no hacen sino delimitar el alcance de la regla general, actuando como

complemento necesario de la misma. [...] Y así lo hemos recordado en la STC 17/2014, de 30 de enero, FJ 8: “si básica es la regla general, básica debe ser también la excepción (SSTC 206/1997, de 27 de noviembre, FJ 8; y 219/2013, de 19 de diciembre, FJ 5)”.

En especial, por lo que a la resolución de este recurso interesa, cabe destacar que este tribunal ya ha tenido ocasión de pronunciarse, al menos parcialmente, acerca de la revisión de precios, afirmando que el art. 103.6 LCSP, en virtud del cual corresponde al Consejo de Ministros aprobar fórmulas tipo de revisión de precios, es “una norma básica sobre el régimen de precios – cuestión esencial de la contratación pública” [STC 68/2021, FJ 6 H) c)].

(ii) También hemos reconocido que “(l)as normas que rigen la preparación y adjudicación, efectos, cumplimiento y extinción de los contratos tienen, con carácter general, la consideración de básicas. Las que regulan los actos de preparación y adjudicación “pueden considerarse materialmente básicas, pues constituyen el mínimo común uniforme que permite garantizar, de un lado, la igualdad de los licitadores y su tratamiento común ante las administraciones [SSTC 141/1993, FFJJ 5 y 6 b), y 56/2014, FJ 3] y, de otro, la eficiente utilización de los fondos públicos” y “las reglas sobre los efectos, cumplimiento y extinción de los contratos administrativos, en cuanto que permiten salvaguardar los fines públicos a que sirven los contratos administrativos, forman parte de ese mínimo común denominador que caracteriza las bases en materia de contratación pública” [STC 68/2021, FJ 5 E) b) ii)].

(iii) “La regulación de las prerrogativas de la administración en materia de contratación tiene, en general, la consideración de básica [STC 84/2015, FJ 5 a)]. En concreto, el tribunal ha declarado que el *ius variandi* constituye un aspecto básico como prerrogativa de la administración en la ejecución de los contratos; y que lo mismo cabe decir del deber de respetar el equilibrio financiero (SSTC 118/1996, de 27 de junio, FJ 32)” [STC 68/2021, FJ 5 E) b) iii)].

Una vez expuesta la distribución competencial, estamos ya en disposición de examinar la impugnación de los arts. 2, 3.1, 3.2, 4 y 5 del Decreto-ley 3/2022.

5. *Examen de la impugnación de los preceptos relativos a la revisión excepcional de precios*

Para hacer más sistemática la resolución de esta queja, procede dividir los incisos, apartados y preceptos impugnados en tres grupos: (i) en primer lugar, se abordará la impugnación de los apartados relativos a la determinación de las tipologías contractuales susceptibles de acogerse a la revisión excepcional de precios [el art. 2, en cuanto a su inciso “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”, el art. 3.1, en lo que se refiere al inciso “o los contratos mixtos respecto a la prestación de las obras”, y el art. 4]; (ii) en segundo lugar, analizaremos la impugnación del inciso “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 de este Decreto-ley” del art. 3.1; y (iii) por último, se examinará la impugnación del art. 3.2 en relación con el inciso que enumera los materiales cuyo incremento de coste cabe tener en cuenta a la hora de reconocer la revisión excepcional de precios.

A) Cabe comenzar, pues, por abordar la impugnación de los apartados relativos a la determinación de las tipologías contractuales a las que resulta aplicable la revisión excepcional de precios. Específicamente, el recurso se dirige contra:

(i) El art. 2, que dispone que:

“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”.

De este precepto únicamente se recurre el inciso “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”.

(ii) El art. 3.1 se impugna en lo que se refiere al inciso “o los contratos mixtos respecto a la prestación de las obras”.

(iii) El art. 4, bajo la rúbrica “Medidas excepcionales de revisión de precios en los contratos de servicios y suministros necesarios para la ejecución de la obra pública”, establece que:

“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”.

Para el abogado del Estado, los preceptos impugnados extienden la revisión excepcional de precios, prevista en el art. 6.1 del Real Decreto-ley 3/2022 únicamente para los contratos de obras, a otras categorías contractuales no previstas en la normativa estatal básica reguladora de este mecanismo excepcional, esto es, a los contratos mixtos, en la parte de los mismos relativa a las obras, y a los contratos de servicios y suministros necesarios para la ejecución de una obra pública.

La letrada del Gobierno de Aragón (i) ha negado el carácter materialmente básico de los arts. 6 a 10 del Real Decreto-ley 3/2022, dado el carácter voluntario que otorga el art. 6.3 al mecanismo regulado en aquellos; (ii) estima que, más que ante una regulación básica, estamos ante una regulación supletoria, que no garantiza un régimen común; (iii) sostiene que lo regulado en los preceptos impugnados del Decreto-ley 3/2022 no constituye una revisión de precios, sino una concreción, en la legislación autonómica, de la doctrina del riesgo imprevisible, aprobada con base en la competencia autonómica prevista *ex art. 75 EAAr* (apartados 11 y 12); y (iv) argumenta que la regulación impugnada protege más adecuadamente tanto el interés público como el principio de igualdad.

A su vez, la letrada de las Cortes de Aragón parte de la consideración de que, con la aprobación del Real Decreto-ley 3/2022, lo que ha hecho el Estado es adoptar una norma de rango legal excepcional y de efectos temporales limitados, que atiende a una situación

igualmente excepcional, y cuyo contenido ha de prevalecer sobre la regulación de la LCSP. A partir de esta concepción de la norma estatal, considera que “el mero hecho de que los contratos cuestionados no estén expresamente mencionados en la legislación básica no es un argumento que permita, por sí mismo, dudar de su constitucionalidad” y que “es preciso analizar si los contratos mencionados en la norma autonómica pueden entenderse razonablemente comprendidos, en atención a su naturaleza, dentro de los contratos públicos de obra”.

Así delimitado lo que ha de constituir el objeto de análisis y las posiciones de las partes, procede efectuar el juicio de constitucionalidad mediata que se nos demanda y que, como hemos venido reiterando, consiste en comprobar: (i) que la norma estatal que se considera infringida por la ley autonómica sea básica, en el doble sentido formal y material; y (ii) que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa.

a) Hemos de comenzar por dilucidar si la norma estatal que se reputa infringida por los preceptos autonómicos impugnados, esto es el art. 6.1 del Real Decreto-ley 3/2022, tiene carácter formal y materialmente básico.

(i) Desde el punto de vista formal, la disposición final primera del Real Decreto-ley 3/2022, en su apartado tercero establece que: “Los artículos 6, 7, 8, 9 y 10 se dictan al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia en materia de legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas, con excepción de aquellos aspectos que conforme a la Disposición final primera 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, hayan sido declarado no básicos”.

Teniendo en cuenta el objeto de la regulación de los arts. 6 a 10 del Real Decreto-ley 3/2022, que no es sino una modalidad excepcional de revisión de precios, esta previsión ha de interpretarse a la luz de lo dispuesto acerca de dicho instituto en la disposición final primera de la LCSP. La citada disposición final, en relación con la revisión de precios (regulada en los arts. 103 a 105 LCSP), establece que no tendrán carácter básico ni el art. 104 (revisión en casos de demora en la ejecución) ni el art. 105 (pago del importe de la revisión), mientras que sí reconoce como básico al art. 103 (que regula la procedencia y límites de la revisión de precios),

sobre el que ya se pronunció, en parte, este tribunal en la STC 68/2021, FJ 6 H) c). De todo ello se desprende que la voluntad del legislador estatal es la de otorgar carácter formalmente básico a la regulación de los elementos esenciales de la revisión de precios, recogida en el art. 103, dejando al margen de dicha consideración de normas básicas aquellos aspectos procedimentales, complementarios, auxiliares o de mero detalle, como son los contenidos en los arts. 104 y 105.

Extendiendo tales consideraciones sobre el régimen especial que ahora nos ocupa, dado que el art. 6.1 determina el ámbito de aplicación de la revisión excepcional de precios, de acuerdo con el apartado 3 de la disposición final primera del Real Decreto-ley 3/2022, no puede este tribunal sino concluir su carácter formalmente básico.

(ii) Desde el punto de vista material, es cierto que el art. 6.1 se refiere únicamente a los contratos adjudicados por “cualesquiera entidades que formen parte del sector público estatal”. Ahora bien, el art. 6.3 dispone que lo dispuesto en el Título II del Real Decreto-ley 3/2022 “también será aplicable al ámbito de las Comunidades Autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla que así lo acuerden”. Del juego de estas disposiciones se desprende que el legislador estatal ha regulado un mecanismo excepcional de revisión de precios, que permite apartarse del régimen más estricto que dispone el art. 103 LCSP y que solo resulta aplicable, en principio y en todo caso, al sector público estatal, dejando margen a las Comunidades Autónomas para acogerse a dicho mecanismo excepcional si así lo convienen.

A partir de este carácter voluntario o no vinculante para las Comunidades Autónomas del mecanismo excepcional de revisión de precios regulado en el Título II del Real Decreto-ley 3/2022, el Gobierno de Aragón sostiene que nos encontramos ante una regulación supletoria y, en todo caso, niega su carácter materialmente básico al no garantizar un común denominador normativo aplicable en todo el territorio. Este tribunal no comparte estos argumentos.

De entrada, cabe negar el pretendido carácter supletorio de la regulación contenida en el Título II del Real Decreto-ley 3/2022, pues se constata que el legislador estatal no ha intervenido en un ámbito material en el que carezca de competencias ni tampoco lo ha hecho con la mera finalidad de suplir la falta de regulación autonómica, que son los límites que nuestra jurisprudencia ha impuesto a la interpretación de la cláusula de supletoriedad del derecho estatal ex art. 149.3 CE (por todas, SSTC 118/1996, de 27 de junio, FFJJ 6 y 7, y

61/1997, de 20 de marzo, FJ 12). En el caso que nos ocupa, no resulta controvertido que el Estado actúa amparado en el título competencial del art. 149.1.18 CE que le otorga competencia exclusiva para dictar la legislación básica sobre contratos administrativos. Y, además, no lo hace con la finalidad de inmiscuirse en un ámbito reservado a la exclusiva competencia autonómica y en el que existiera un vacío normativo, sino que lo hace, precisamente, partiendo de la premisa -que, por lo demás, este tribunal estima correcta- de que, dado el tenor del art. 103 LCSP, que no es sino una matización al principio de riesgo y ventura, ningún legislador autonómico podría regular un mecanismo excepcional de revisión de precios que se apartara de los estrictos límites y requisitos que impone dicho precepto, sin incurrir con ello en una extralimitación competencial y, por ende, en un vicio de inconstitucionalidad.

Negado el carácter supletorio de la regulación analizada e hilando con el razonamiento anterior, este tribunal estima que el margen otorgado por el art. 6.3 del Real Decreto-ley 3/2022 a las Comunidades Autónomas para decidir acerca de la aplicación de lo dispuesto en el Título II del Real Decreto-ley 3/2022 para su respectivo sector público y el de las entidades locales ubicadas dentro de su ámbito territorial, no constituye, en este caso, impedimento para afirmar el carácter materialmente básico del art. 6.1 de éste.

En este sentido, partiendo del carácter básico de la regulación del instituto de la revisión de precios, dado que atañe de manera sustancial a uno de los elementos esenciales del contrato [STC 68/2021, FJ 6 H) c)], y estando la misma sujeta, en el art. 103 LCSP, a los requisitos de previa previsión en el pliego de cláusulas administrativas particulares y de no poder aplicarse hasta transcurrido un cierto tiempo desde el inicio de la ejecución del contrato, cualquier excepción que pretendiera desplazar o flexibilizar ambos requisitos únicamente podría ser aprobada por el legislador básico. A esta conclusión llegó la STC 56/2014, FJ 4 b), en relación con la posibilidad de excepcionar la prohibición de pago aplazado en los contratos administrativos, e idéntica lógica cabe aplicar en este supuesto. Si la competencia para regular los casos en los que procede la revisión de precios y los límites y requisitos materiales a que ha de sujetarse corresponde al Estado, en virtud del art. 149.1.18 CE, ello implica que “sólo el mismo legislador estatal puede determinar las excepciones, pues éstas no hacen sino delimitar el alcance de la regla general, actuando como complemento necesario de la misma”. Como dijimos entonces, “si básica es la regla general, básica debe ser también la excepción (SSTC 206/1997, de 27 de noviembre, FJ 8; y 219/2013, de 19 de diciembre, FJ 5)”.

La posibilidad de revisar el precio de los contratos forma parte de las cuestiones cubiertas por las bases estatales y ello no sólo porque se refiera a uno de los elementos estructurales del contrato, sino también porque: (i) el reconocimiento de la posibilidad de revisión de precios incide o puede incidir en los principios de libre concurrencia y de igualdad de los licitadores, toda vez que éstos pueden fundar su decisión de concurrir o no al procedimiento de contratación no sólo en el precio que, inicialmente, están dispuestos a ofertar, sino que también deberán valorar -dada la sujeción de la ejecución del contrato al principio de riesgo y ventura- si el precio es inmodificable durante todo su período de vigencia o si, por el contrario, los pliegos contemplan la posibilidad de dicha revisión; y (ii) la revisión del precio de los contratos tiene un impacto innegable en las cuentas públicas, lo que enlaza directamente con el uso eficiente de los fondos públicos y con los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Además, la norma dota de uniformidad en todo el territorio al régimen excepcional de revisión de precios en los contratos públicos. Efectivamente, el legislador estatal, ante el escenario inflacionista acaecido en los años 2021 y 2022, decidió regular un marco excepcional de revisión de precios, único y limitado a supuestos tasados, que permitía aligerar temporalmente los rígidos requisitos del art. 103 LCSP, dejando a las Comunidades Autónomas la decisión acerca de si, atendidas sus circunstancias particulares, resultaba oportuno acogerse a dicho mecanismo excepcional o, en su defecto, subvenir al impacto de la inflación sobre los contratos públicos de obras con arreglo a las medidas previstas de ordinario en la LCSP. Pero este margen de decisión otorgado a las administraciones autonómicas no resta un ápice de uniformidad ni de vinculatoriedad a la regulación estatal de la revisión excepcional de precios, bien entendido que el margen que se les concede lo es para la activación del citado mecanismo, pero, una vez acordada dicha activación, su régimen jurídico habrá de ser el establecido en el Título II del Real Decreto-ley 3/2022, sin que el legislador autonómico ostente competencias para decidir aplicar el régimen estatal a supuestos no previstos en el mismo, como ocurre en este caso, por más que sea con una vigencia temporal limitada.

Ciertamente, el art. 6.1, al limitar a los contratos de obra pública la revisión excepcional de precios, deja poco margen a las Comunidades Autónomas para modificar el ámbito material de aplicación de la excepción regulada por la legislación estatal. Este carácter restrictivo, además de derivarse de su carácter de excepción a las reglas generales que rigen en esta materia con arreglo al art. 103 LCSP, viene motivado precisamente por las razones que

justifican el carácter básico de la revisión de precios. Fácilmente se advierte que son consideraciones relacionadas con la finalidad de impedir que se produzcan desviaciones significativas respecto de la disciplina presupuestaria las que subyacen detrás de una regulación que solo permite exceptuar el marco general de la revisión de precios para una única categoría de contratos típicos -los contratos de obras-, dado que son éstos y no otros los que, según el legislador estatal, dadas sus características, están más expuestos al alza extraordinaria y repentina en el coste de determinados materiales, que otros integrados total o parcialmente por otro tipo de prestaciones.

En consecuencia, se concluye que el art. 6.1 del Real Decreto-ley 3/2022, en relación con el art. 6.3 del mismo, al delimitar los contratos susceptibles de acogerse a la revisión excepcional de precios, tiene carácter materialmente básico.

b) Afirmado el carácter formal y materialmente básico del art. 6.1 del Real Decreto-ley 3/2022, procede comprobar si existe una contradicción entre éste y los preceptos autonómicos, objeto de recurso, que resulte definitiva e insalvable por vía interpretativa.

La respuesta a este interrogante ha de ser necesariamente afirmativa. Si, como hemos venido afirmando, sólo el legislador estatal puede determinar las excepciones al régimen general de la revisión de precios, pues tales excepciones “no hacen sino delimitar el alcance de la regla general”, cuando el art. 6.1 del Real Decreto-ley 3/2022 se refiere a los “los contratos públicos de obras, ya sean administrativos o privados”, está claro que solo da cabida única y exclusivamente a dicha categoría de contrato típico. No en vano la exposición de motivos del Real Decreto-ley 3/2022, al referirse a las medidas excepcionales previstas en su Título II, indica de manera expresa que las mismas se establecen “únicamente para los supuestos que se contemplan en este real decreto-ley”.

Los términos en los que se pronuncia el precepto estatal básico son taxativos en este punto, como por otra parte corresponde al carácter extraordinario que impregna toda esta regulación, de manera que el legislador autonómico no dispone de margen alguno para ampliar más allá de sus estrictos términos el ámbito material de aplicación de la revisión excepcional de precios establecido en el art. 6.1 del Real Decreto-ley 3/2022. Una interpretación contraria a tal conclusión, además de romper la uniformidad en una cuestión nuclear de la contratación pública (como es el régimen de precios), pugnaría directamente con la consecución de los

objetivos de estabilidad presupuestaria que, como viene de señalarse, motivan el tenor restrictivo de la normativa estatal. En efecto, sin necesidad de grandes esfuerzos, se advierte que admitir la ampliación del catálogo de contratos, típicos o no, susceptibles de quedar acogidos a este régimen excepcional implicaría un incremento nada desdeñable de los gastos de las Administraciones Públicas respecto de los presupuestados en origen.

En consecuencia, cuando los arts. 2, 3.1 y 4 del Decreto-ley 3/2022, aprobado por el Gobierno de Aragón, extienden los términos de la revisión excepcional de precios a otros tipos de contrato distintos de aquellos para los que la misma está prevista en la regulación estatal básica, permitiendo que la misma pueda aplicarse a los contratos mixtos y a los contratos de servicios y suministros necesarios para la ejecución de la obra, incurren en una contradicción con el art. 6.1 del Real Decreto-ley 3/2022 irresoluble por vía interpretativa. En modo alguno puede compartirse que se trate de cuestiones complementarias o de detalle respecto de la regulación estatal del citado mecanismo excepcional, sino de aspectos que afectan a una cuestión esencial de dicho régimen jurídico, como es la definición de su ámbito material de aplicación.

A esta conclusión nada obstan las alegaciones del Gobierno de Aragón en las que pretende defender que lo regulado en los artículos cuestionados no es en realidad una revisión de precios propiamente dicha, sino que constituye una concreción de la teoría del riesgo imprevisible efectuada por el legislador autonómico en el ejercicio de sus competencias. Dejando de lado que la doctrina del riesgo imprevisible es una construcción jurisprudencial, semejante aseveración no puede ser compartida por este tribunal, toda vez que: (i) la revisión de precios no es más que uno de los mecanismos existentes, dentro de la regulación de la contratación pública, para mantener la equivalencia de las prestaciones en los contratos de cierta duración, y por lo tanto su razón de ser es, desde este punto de vista, parcialmente coincidente con la de la denominada doctrina del riesgo imprevisible; (ii) con la regulación del mecanismo excepcional de revisión de precios, previsto en el Título II del Real Decreto-ley 3/2022, el legislador estatal básico ya ha seleccionado, entre las alternativas posibles, cuál es el medio para reajustar este tipo de relaciones contractuales como excepción al principio de riesgo y ventura; y (iii) una modificación del contrato, acordada por el órgano de contratación con la finalidad de reequilibrar la economía interna del mismo ante una circunstancia excepcional e imprevisible, que pasara única y exclusivamente por alterar el precio del mismo, como acontece en el caso de la regulación autonómica objeto del presente recurso de inconstitucionalidad,

sería, irremediablemente y con independencia de la denominación elegida por el legislador autonómico, una regulación encubierta de la revisión de precios, dirigida a eludir los requisitos que a dicha institución sujeta la LCSP y, por ende, en lo que aquí interesa, inadmisibles sin cobertura en la legislación básica estatal.

En todo caso, este tribunal no puede dejar de poner de relieve lo contradictorio que resulta que el ejecutivo autonómico pretenda hacer pasar las disposiciones examinadas como una normativa emancipada del régimen previsto en el Real Decreto-ley 3/2022 y que opera al margen del mismo, cuando es el propio Decreto-ley 3/2022 el que, en su preámbulo, afirma 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 (...) con las adaptaciones incorporadas por la Disposición final trigésima séptima del Real Decreto-ley 6/2022” y reconoce estar realizando “una remisión en bloque” a la norma estatal “en cumplimiento de lo previsto en el apartado tercero de su artículo 6”, cosa que luego se materializa precisamente en los artículos recurridos (arts. 3 y 4).

Finalmente, advertida la contradicción de la normativa autonómica con la norma estatal básica, carecen de virtualidad las alegaciones efectuadas por la representación procesal del Gobierno de Aragón en el sentido de que la regulación del Decreto-ley 3/2022 se adecúa mejor que la normativa estatal a la satisfacción del interés público y del principio de igualdad, toda vez que el presente recurso de inconstitucionalidad únicamente tiene por objeto determinar si los preceptos autonómicos controvertidos se ajustan al orden constitucional de distribución de competencias [en este sentido, STC 76/2024, de 8 de mayo, FJ 4].

En consecuencia, el inciso “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” del art. 2, el inciso “o los contratos mixtos respecto a la prestación de las obras” del art. 3.1 y el art. 4 del Decreto-ley 3/2022 contravienen lo dispuesto en el art. 6.1 del Real Decreto-ley 3/2022 y, en consecuencia, incurren en una invasión de la competencia estatal prevista en el art. 149.1.18 CE, para dictar la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas. Por ello, procede declarar su inconstitucionalidad y nulidad.

B) Procede ahora examinar la impugnación del art. 3.1 del Decreto-ley 3/2022, en lo relativo al inciso “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”. Para el abogado del Estado el inciso resulta inconstitucional por incluir una secuencia temporal no prevista en el art. 6.1 del Real Decreto-ley 3/2022, ampliando indebidamente, sin cobertura suficiente en la norma básica, el ámbito temporal de aplicación de las medidas excepcionales de revisión de precios.

Partiendo del carácter formal y materialmente básico del art. 6.1 del Real Decreto-ley 3/2022, en relación con el art. 6.3 del mismo, ya declarado [*vid. supra*, FJ 5 A) a)], procede comprobar si existe una contradicción efectiva e insalvable entre éste y el inciso del precepto autonómico cuestionado.

A pesar de la mejorable claridad de la demanda a la hora de concretar el alcance de esta impugnación, este tribunal advierte que la tacha de inconstitucionalidad no se refiere -o no puede referirse- al inciso “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 art. 3.1 del Decreto-ley 3/2022, puesto que el mismo es reproducción literal del art. 6.1 del Real Decreto-ley 3/2022, en su versión vigente tras la reforma operada por el Real Decreto-ley 6/2022.

La única contradicción apreciable radica en que, mientras que el precepto estatal alude a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 3/2022 (que se produjo el 2 de marzo de 2022), la norma autonómica recurrida fija el ámbito temporal de aplicación por referencia a la entrada en vigor, no de aquella disposición estatal, sino del propio Decreto-ley 3/2022 (el 9 de abril de 2022). La norma autonómica viene a extender, en un mes más, la vigencia temporal del régimen excepcional de revisión de precios respecto de lo previsto en la legislación estatal, de manera que otorga cobertura a los contratos cuyo anuncio de adjudicación o formalización se publicara antes del 9 de abril de 2023, en vez de hasta el 2 de marzo de 2023, como resulta de la norma estatal.

Esta contradicción no es salvable por vía interpretativa, dada la literalidad del precepto recurrido. En consecuencia, procede declarar que el inciso “de este Decreto-ley” contenido en el art. 3.1 del Decreto-ley 3/2022 es inconstitucional y nulo, por vulnerar la competencia estatal prevista en el art. 149.1.18 CE.

C) Por último, resta por examinar la impugnación del art. 3.2 del Decreto-ley 3/2022 en relación con la enumeración que realiza de los materiales cuyo incremento de coste cabe tener en cuenta en orden al reconocimiento de la revisión excepcional de precios. En concreto, el recurso se dirige contra el siguiente inciso del art. 3.2: “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”.

El recurso de inconstitucionalidad invoca como parámetro de contraste el art. 7.1 del Real Decreto-ley 3/2022 y el artículo único de la Orden HFP/1070/2022.

El art. 7.1 establece que, a los efectos de determinar la existencia de “impacto directo y relevante en la economía del contrato durante su vigencia y hasta su finalización”, se considerará el incremento del coste de “materiales siderúrgicos, materiales bituminosos, aluminio o cobre”, conforme a la regla de cálculo establecida en el precepto, permitiendo que por Orden del Ministerio de Hacienda y Función Pública, previo informe del Comité Superior de Precios de Contratos del Estado, se establezcan otros materiales cuyo incremento de coste deba también tenerse en cuenta a los efectos anteriores.

Con base en dicha habilitación, se dictó la Orden HFP/1070/2022, de 8 de noviembre, cuyo artículo único dispone que:

“De conformidad con lo establecido en el artículo 7.1 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, a los efectos del reconocimiento de la revisión excepcional de precios que dicha norma regula, deberá tenerse en cuenta adicionalmente el incremento de coste de los siguientes materiales:

- Cemento.
- Materiales cerámicos.
- Madera.
- Plásticos.

- Productos químicos.
- Vidrio.”

Para el abogado del Estado, la Comunidad Autónoma de Aragón habría incurrido en un exceso competencial al ampliar la enumeración de materiales a tener en cuenta prevista en la norma estatal. La letrada de las Cortes de Aragón se ha opuesto a tal planteamiento, rechazando el carácter básico de la Orden HFP/1070/2022 y defendiendo que la determinación de los materiales cuyo incremento de coste deba ser tomado en consideración a los efectos de la revisión excepcional de precios constituye una regulación de mero detalle, que corresponde realizar al legislador autonómico. Al decir del parlamento autonómico, la deslegalización operada por medio de la remisión reglamentaria a una orden ministerial sería la prueba de que no se trata de normativa materialmente básica. En todo caso, recalca que, una vez aprobada la Orden HFP/1070/2022, la contradicción únicamente subsistiría respecto del inciso “áridos y rocas”, pues el resto de los materiales han sido finalmente recogidos también por la normativa estatal.

a) Siguiendo el esquema de enjuiciamiento que venimos empleando, cabe comenzar examinando el carácter formal y materialmente básico de la normativa estatal invocada como parámetro de contraste.

(i) En relación con el carácter formal y materialmente básico del art. 7.1 del Real Decreto-ley 3/2022, en aras de evitar inútiles reiteraciones, baste con efectuar una remisión a lo razonado respecto del art. 6.1 [*supra*, FJ 5 A) a)], pues lo allí dicho es igualmente predicable respecto de la metodología establecida para el cálculo del incremento de coste a los efectos de verificar si se ha producido un impacto directo y relevante en la economía del contrato que justifique el reconocimiento de la revisión excepcional de precios.

Dicho esto, lo que sí exige una consideración específica es la habilitación reglamentaria contenida en el art. 7.1 del Real Decreto-ley 3/2022 que permite el desarrollo reglamentario del referido catálogo de materiales por medio de una orden ministerial; aspecto sobre el que existe controversia entre las partes.

(ii) Desde un punto de vista formal, la doctrina constitucional ha venido estableciendo ciertas exigencias en cuanto a la forma y rango de los instrumentos en que se recogen las bases

estatales. Así, nuestra doctrina ha reconocido en este ámbito el principio de ley formal. Ahora bien, como recordamos en la STC 99/2022, de 13 de julio, FJ 3 c), “(c)omo excepción a dicho principio de ley formal, hemos admitido también que “el Gobierno de la Nación pueda hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por decreto alguno de los aspectos básicos de una materia, cuando resulten, por la competencia de esta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases” (STC 69/1988, FJ 3, seguida de otras muchas). [...] debe recordarse que la regulación reglamentaria de materias básicas por parte del Gobierno resultaría acorde con los preceptos constitucionales “si, primeramente, resultara de una habilitación legal, y, en segundo lugar, si su rango reglamentario viniera justificado por tratarse de materias cuya naturaleza exigiera un tratamiento para el que las normas legales resultaran inadecuadas por sus mismas características” (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 16, después confirmada, entre otras, por la STC 8/2012, de 18 de enero, FJ 6). Desde esta última perspectiva, la habilitación al Gobierno “quedaría justificada si la materia por su carácter marcadamente técnico es más propia del reglamento que de la ley” (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 24).”.

Además, dijimos entonces que “(e)n cuanto a la fijación de bases a través de órdenes ministeriales, nuestra doctrina ha admitido esta posibilidad de manera excepcional, restringiéndola a “materias tan coyunturales o incluso efímeras que solo una orden ministerial pudiese abordarlas eficazmente” (STC 213/1994, de 14 de julio, FJ 10), esto es, “cuando dada la naturaleza de la regulación resulta manifiestamente irrazonable plasmarla en normas cuya modificación no puede hacerse con la agilidad necesaria” (STC 158/1986, de 11 de diciembre, FJ 3). Así, hemos aceptado la posibilidad de utilizar órdenes ministeriales para actualizar la regulación básica de los niveles máximos de exposición a las emisiones radioeléctricas con la finalidad de adaptarlos al progreso científico, en el ámbito de la competencia estatal para fijar las bases en materia de sanidad (STC 8/2012, de 18 de enero, FJ 6). En el ámbito de la competencia estatal para la regulación de las bases del régimen minero y energético, hemos aceptado que la legislación básica remita a orden ministerial la determinación de las medidas necesarias para garantizar el acceso de los usuarios potenciales a las redes de transporte y a los lugares de almacenamiento, así como al establecimiento del régimen retributivo de las redes de transporte (STC 165/2016, de 6 de octubre, FJ 15). Y también hemos aceptado la concreción a través de orden ministerial de los temarios para las pruebas de acceso a la función pública docente, como complemento de la correspondiente legislación orgánica y de su desarrollo en

norma reglamentaria con rango de real decreto (STC 213/2013, de 19 de diciembre, FJ 6)” [STC 99/2022, FJ 3 c)].

Pues bien, dada la finalidad del instrumento regulado, esto es, un mecanismo excepcional de revisión de precios ideado para hacer frente a una coyuntura caracterizada por el alza del coste de los materiales empleados en la construcción de obra pública, la determinación de los concretos materiales cuyo encarecimiento deba tenerse en cuenta constituye una cuestión basilar de dicho régimen jurídico. La definición de tales materiales es una parte indispensable del régimen excepcional de revisión de precios diseñado. Llegados a este punto, es difícilmente discutible que la precisa enumeración de los materiales cuyo coste tiene un impacto significativo en la obra pública, en el marco de la coyuntura económica a que responde la medida excepcional, es una cuestión de índole eminentemente técnica y susceptible de evolucionar al compás de las fluctuaciones del mercado, por lo que resultaría irrazonable exigir que tal precisión hubiera de quedar concretada por el legislador. En conclusión, queda justificado que el art. 7.1 del Real Decreto-ley 3/2022 haya remitido a una orden ministerial para su regulación, pues se trata de un instrumento normativo que por su rango es capaz de acometerla mucho más eficazmente.

(iii) Desde la perspectiva material, la enumeración de los materiales constituye un complemento esencial de la metodología establecida para determinar los casos en los que procede la revisión excepcional de precios. A este respecto, conviene reiterar que nos encontramos ante una medida que constituye una excepción a la regulación básica de la revisión de precios en la LCSP y, en consecuencia, sólo al legislador estatal le corresponde la regulación de dicha excepción.

A ello debe añadirse que la limitación cualitativa de los materiales cuyo incremento de coste pueda justificar la quiebra del principio de riesgo y ventura que supone la revisión excepcional de precios, aquí regulada, responde a la finalidad de conciliar este mecanismo excepcional con la optimización de la utilización de los fondos públicos, lo cual es coherente con el hecho de que dicha enumeración de materiales venga fijada por la normativa estatal con carácter *numerus clausus*.

Es por todo ello que no cabe considerar que nos encontremos ante un aspecto auxiliar o de detalle, susceptible de ser concretado por las Comunidades Autónomas sin menoscabo de los

objetivos perseguidos por la legislación básica. Tratándose de una revisión de precios justificada por el incremento coyuntural del coste de determinados materiales empleados para la ejecución de obra pública, la misma identificación de los materiales afectados no puede ser considerada una cuestión meramente secundaria, sino que se torna en un elemento esencial del régimen temporal y excepcional aquí analizado.

En conclusión, el artículo único de la Orden HFP/1070/2022, a la que remite el art. 7.1 del Real Decreto-ley 3/2022, es formal y materialmente básico.

b) Expuesto cuanto antecede, resta por examinar si existe contradicción entre la referida normativa básica y el inciso del art. 3.2 del Decreto-ley 3/2022.

Aunque al aprobarse el Decreto-ley 3/2022, no se había aprobado aún la Orden HFP/1070/2022 que amplía el listado de materiales del art. 7.1 del Real Decreto-ley 3/2022, lo cierto es que, a los efectos del juicio de constitucionalidad mediata que nos ocupa, de acuerdo con la ya citada doctrina del *ius superveniens*, hemos de tener en cuenta la normativa vigente al tiempo del enjuiciamiento. Por lo tanto, el contraste habremos de efectuarlo teniendo en cuenta el listado de materiales una vez ampliado por la meritada disposición reglamentaria.

Así las cosas, el debate queda reducido a determinar si el legislador autonómico podía o no ampliar la enumeración de materiales establecida por la normativa básica estatal, añadiendo a la misma los “áridos y rocas”.

A la vista de cuanto antecede, hemos de responder negativamente a la cuestión planteada. La enumeración de los materiales establecida por los arts. 7.1 del Real Decreto-ley 3/2022 y completada por el artículo único de la Orden HFP/1070/2022 es taxativa. Se trata de una lista cerrada. Además, dada la configuración como excepción del mecanismo de revisión de precios que nos ocupa, así como la necesidad de coherenciarlo con el respeto a la disciplina presupuestaria, su interpretación ha de efectuarse de manera restrictiva. Esta interpretación estricta del catálogo de materiales fijado por la normativa estatal viene, además, corroborada por el preámbulo del Real Decreto-ley 3/2022 que se refiere al alza de los precios “de un número limitado de materias primas (...)” y no de cualesquiera materiales susceptibles de emplearse en la construcción de obra pública. Por ello, no es posible acoger una interpretación razonable del precepto estatal en virtud de la cual el legislador autonómico quede facultado para

ampliar con libertad de criterio el catálogo de materiales cuyo coste habrá de ser considerado para determinar los contratos de obras que pueden acogerse al mecanismo excepcional de revisión de precios.

La conclusión que se alcanza es que el legislador autonómico carece de competencia para extender la excepción regulada por la normativa estatal más allá de sus estrictos términos, introduciendo a su discreción cualesquiera otros materiales, por más razonables que estos puedan resultar.

En consecuencia, procede declarar que el inciso “áridos y rocas” del art. 3.2 del Decreto-ley 3/2022 es contrario al orden constitucional de distribución de competencias.

6. Examen de la impugnación del art. 5 del Decreto-ley 3/2022

a) El art. 5 del Decreto-ley 3/2022 dispone que:

“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”.

En relación con este artículo, el recurso de inconstitucionalidad se fundamenta en que: (i) lo que pretende efectuarse es una revisión de precios encubierta; (ii) regula un supuesto de modificación del contrato, que se aparta de las condiciones y causas previstas para ello en la normativa estatal; y (iii) se trata de una modificación contractual no amparada en otras figuras típicas de la legislación de contratos del sector público, como los supuestos de reequilibrio económico de los contratos de concesión de obras, con base en la doctrina del “*factum principis*” (arts. 270 y 290 LCSP) o por causa de fuerza mayor (art. 239 LCSP).

La letrada del Gobierno de Aragón defiende que el art. 5 simplemente regula un supuesto de modificación imprevista, que se ajusta a lo dispuesto en el art. 205.2 b) LCSP, de manera que el precepto es susceptible de ser interpretado de conformidad con la legislación básica estatal.

También postula la posibilidad de llevar a cabo una interpretación conforme del precepto recurrido la letrada de las Cortes de Aragón, quien, además, niega que pueda verse en este precepto una regulación de una “revisión de precios encubierta” y rechaza las consideraciones contenidas en la demanda en relación con el *factum principis*, la fuerza mayor y el reequilibrio económico de los contratos de concesión, pues ninguna de estas cuestiones guarda relación con lo que se regula en la disposición recurrida.

b) Como paso previo al enjuiciamiento del precepto cuestionado, a la vista de algunas de las alegaciones de las partes, resulta preciso centrar correctamente el objeto de debate. En este sentido, el art. 5 del Decreto-ley 3/2022 regula, en el contexto de la coyuntura económica a la que se refiere la normativa examinada, la modificación de los contratos de obra pública en lo que se refiere a los materiales incluidos en el proyecto de obras. Dicho con otras palabras, como afirma la letrada de las Cortes de Aragón, lo que habilita el precepto recurrido es la sustitución de los materiales inicialmente proyectados en la licitación por otros que permitan una rebaja de los costes constructivos. Este tribunal considera que no hay ningún elemento en la redacción del precepto controvertido que permita llegar a la conclusión de que lo que se regula es una modificación en exclusiva del precio del contrato de obras. La expresión “rebaja del precio” ha de ser interpretada en el contexto del precepto en el que se introduce. De esta manera, ese “precio” a que se refiere el inciso no es el pactado en el contrato, sino el de los materiales empleados en su ejecución. En todo caso, debe tratarse de modificaciones contractuales motivadas por circunstancias sobrevenidas y que fueran imprevisibles en el momento en el que

tuvo lugar la licitación del contrato, así como de modificaciones que no sean sustanciales en el sentido del art. 205.2 c) LCSP y, señaladamente, como exige el art. 205.2 c) 2º LCSP, que no alteren el equilibrio económico del contrato en beneficio del contratista de una manera que no estaba prevista en el contrato inicial, de manera que la reducción del precio de los materiales empleados debe ir acompañada de una correlativa reducción del precio del contrato.

También debe descartarse de entrada la posibilidad de contrastar la normativa autonómica con la regulación de la fuerza mayor en los contratos de obras (art. 239 LCSP) o del reequilibrio económico de los contratos de concesión (arts. 270 y 290 LCSP), como parece pretender el abogado del Estado. De una parte, es claro que el precepto autonómico cuestionado se refiere exclusivamente a los “contratos de obra pública”, sin extender sus efectos a otros tipos contractuales, como las concesiones. Y, de otra parte, la modificación contractual analizada se justifica por una alza extraordinaria e imprevisible del coste de las materias primas y de los materiales empleados en la ejecución del contrato de obra pública; esto es, en razones estrictamente relacionadas con la coyuntura económica y no con alguno de los casos de fuerza mayor definidos en el art. 239.2 LCSP (incendios, fenómenos naturales catastróficos o destrozos ocasionados violentamente en tiempo de guerra, robos tumultuosos o alteraciones graves del orden público).

Por lo tanto, el motivo de impugnación queda reducido a verificar si el precepto autonómico regula un supuesto de modificación contractual que se aparta de las condiciones y requisitos establecidos en la legislación estatal (arts. 203 y ss. LCSP), como defiende el abogado del Estado, o si, por el contrario, existe una interpretación del precepto autonómico que se ajusta a la citada normativa estatal.

c) Aunque no ha existido controversia entre las partes acerca del carácter básico de los arts. 203 a 207 LCSP, a los efectos del enjuiciamiento que ahora nos compete, baste señalar que: (i) lo son formalmente, pues así resulta de la disposición final primera de la LCSP; y (ii) desde el punto de vista material, tales preceptos constituyen una manifestación del denominado *ius variandi*, acerca del cual hemos afirmado que “constituye un aspecto básico como prerrogativa de la administración en la ejecución de los contratos” [STC 68/2021, FJ 5 E) b) iii)].

d) Llegados a este punto, procede determinar si el art. 5 del Decreto-ley 3/2022 incurre en una contradicción insalvable con los arts. 203 y ss. LCSP.

Sobre este particular, la contienda procesal entablada entre las partes se ha centrado en cómo ha de entenderse el inciso “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 [...]”. Para el abogado del Estado, la remisión efectuada por el precepto autonómico lo es, únicamente, a los aspectos procedimentales de la legislación estatal, de manera que el precepto autonómico regularía una modificación contractual contraria a la normativa estatal sustantiva que determina los supuestos y condiciones en los que cabe acordar dicha modificación. Por el contrario, las representaciones procesales del Gobierno y de las Cortes de Aragón defienden que el precepto puede ser interpretado en el sentido de que la referencia a la tramitación debe entenderse en el sentido de que no excluye la sujeción de este tipo de modificación contractual a los requisitos previstos en los arts. 203 y ss. LCSP, sino que se está efectuando es una remisión en bloque a la regulación estatal de las modificaciones de los contratos del sector público, en su conjunto.

Así delimitados los términos de la controversia, hemos de partir de que, como razonó la STC 68/2024, de 23 de abril, FJ 3 c), “es obvio que la omisión en una ley particular de unas precisiones cualesquiera de carácter básico establecidas en la ley general no vicia de inconstitucionalidad a aquella ley particular, pues estas precisiones mantienen su plena vigencia con independencia de que sean recordadas o no por el legislador comunitario, cuya referencia a ellas sólo este carácter de recordatorio puede revestir’ (STC 5/1982, de 8 de febrero, FJ 2). No obstante, también se ha señalado que la conclusión será distinta, y concurrirá un vicio de inconstitucionalidad, cuando la única exégesis posible de la omisión —total o parcial— lleve a entender que la regulación autonómica está estableciendo una regulación contraria a la legislación básica estatal, al tratarse de omisiones que, al no poder considerarse inocuas, indiferentes o neutras, alteran el régimen jurídico previsto en la misma, como es el caso de la omisión de requisitos esenciales en una determinada regulación que el desarrollo autonómico no puede desconocer (STC 172/1996, de 31 de octubre, FJ 2) u omisiones muy significativas que sólo pueden entenderse como reducción del nivel de rigor que en la materia establece la legislación básica estatal (STC 73/1997, de 11 de abril, FJ 4)” (STC 8/2012, de 18 de enero. FJ 5)”. Este criterio ha sido reiterado en la STC 44/2025, de 12 de febrero, FJ 4 C), precisamente en relación con una controversia competencial en materia de contratos del sector público.

En este caso, desde la perspectiva competencial, nada cabría objetar a una normativa autonómica que regulara una modificación de los materiales a emplear en la ejecución del contrato de obras ante un incremento extraordinario e imprevisible de los materiales inicialmente proyectados, siempre que se ajustara a los requisitos establecidos para ello en la LCSP. Dichos requisitos no son solo procedimentales sino también sustantivos. Es en este punto en el que surge la discrepancia entre las partes, pues el tenor literal de la norma autonómica parece remitirse a la norma estatal solo parcialmente, en lo que hace a la tramitación de los modificados, pero no en lo que se refiere a sus requisitos materiales.

En efecto, siguiendo una interpretación literal y estricta del precepto cuestionado, como la que postula el abogado del Estado, la referencia a la tramitación habría de ser entendida en el sentido de que la remisión lo es exclusivamente a las reglas procedimentales contenidas en la LCSP, pues el significado usual de la palabra “tramitación” se conecta, precisa y principalmente, con la noción de procedimiento. Así interpretado el inciso en cuestión, la conclusión habría de ser que el legislador autonómico ha venido deliberadamente a situarse al margen de la regulación sustantiva de la LCSP en esta materia.

No obstante, como ha señalado este tribunal, “la validez de la ley ha de ser preservada cuando su texto no impide una interpretación adecuada a la Constitución (STC 108/1986, de 29 de julio, FJ 13), explorando las posibilidades interpretativas del precepto cuestionado, ya que, si hubiera alguna que permitiera salvar la primacía de la Constitución, resultaría procedente un pronunciamiento interpretativo de acuerdo con las exigencias del principio de conservación de la Ley (SSTC 76/1996, de 30 de abril, FJ 5, y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 18)” [STC 156/2021, de 16 de septiembre, FJ 11].

Pues bien, como han defendido ante este tribunal las representaciones procesales del Gobierno de Aragón y de las Cortes de Aragón, los términos amplios en los que aparece regulado este supuesto específico de modificación contractual, así como la misma remisión efectuada, en sentido genérico, a “lo dispuesto para las modificaciones contractuales en la Ley 9/2017 (...)”, son susceptibles de ser interpretados, sin ignorar ni desfigurar con ello el sentido del enunciado legal; de modo que, cuando el art. 5 del Decreto-ley 3/2022 establece que “la solicitud (...) se tramitará de conformidad con lo dispuesto para las modificaciones contractuales en la Ley 9/2017 (...)”, tal remisión a la legislación estatal no debe entenderse

limitada a únicamente a las reglas procedimentales recogidas en aquella, sino que se hace extensiva también a las reglas sustantivas que disciplinan los casos, supuestos y condiciones en los que procede la modificación del contrato. Esta interpretación de conformidad se llevará al fallo de la presente sentencia.

En conclusión, existiendo una interpretación del art. 5 del Decreto-ley 3/2022 que permite cohonestarlo con el régimen jurídico de las modificaciones contractuales establecido en la LCSP, en lo que se refiere a sus requisitos tanto procedimentales como sustantivos, no cabe apreciar la infracción mediata del art. 149.1.18 CE, denunciada en el recurso de inconstitucionalidad. En consecuencia, procede desestimar este motivo de impugnación.

7. Efectos de la sentencia y alcance de la declaración de inconstitucionalidad

Resta por determinar el alcance de nuestro pronunciamiento de inconstitucionalidad y nulidad.

La declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los incisos del arts. 2, 3.1, 3.2 y del art. 4 no debe afectar a aquellos contratos respecto de los cuales se hubiera acordado la revisión excepcional de precios mediante resolución administrativa firme al tiempo de publicación de la presente sentencia. De esta manera se garantiza el principio de la seguridad jurídica sin que se vea afectado el interés general. Como en otras ocasiones hemos afirmado (SSTC 45/1989, de 20 de febrero, FJ 11; 180/2000, de 29 de junio, FJ 7; y 54/2002, de 27 de febrero, FJ 9, por todas), entre las situaciones consolidadas que han de considerarse no susceptibles de ser revisadas como consecuencia de la nulidad que ahora declaramos figuran no solo aquellas decididas mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada (art. 40.1 LOTC), sino también, por exigencia del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y por tratarse de materia contractual, las establecidas mediante las actuaciones administrativas firmes.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia:

1.º Declarar inconstitucionales y nulos el inciso “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” del art. 2; el inciso “o los contratos mixtos respecto a la prestación de las obras” del art. 3.1; el inciso “de este Decreto-ley” del art. 3.1; el inciso “áridos y rocas” del art. 3.2; y el art. 4 del 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, con los efectos señalados en el FJ 7 de esta sentencia.

2.º Declarar que el art. 5 del 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 no es inconstitucional siempre que se interprete en los términos establecidos en el FJ 6 d) *in fine* de esta resolución.

3.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

Publíquese esta sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintitrés de septiembre de dos mil veinticinco.