

**REVISTA JURÍDICA
DE LA
COMUNIDAD DE MADRID**

MARZO DE 2023



Revista Jurídica
de la Comunidad de Madrid



**Comunidad
de Madrid**

CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, JUSTICIA E INTERIOR
ABOGACÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Subdirección General de Asistencia Jurídica Convencional,
Asuntos Constitucionales y Estudios



Revista Jurídica
de la Comunidad de Madrid

Las opiniones expresadas por cada uno de los autores constituyen una manifestación de su derecho de libertad de expresión, sin pretender representar la posición institucional de la Comunidad de Madrid.

@ Comunidad de Madrid

Edita: Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid
Puerta del Sol, 7, 3ª planta – 28013 Madrid
Tel.: 91 580 42 86 – Fax: 91 580 42 69
E-mail: revjuridica@madrid.org

Marzo de 2023

REVISTA JURÍDICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

- MARZO DE 2023 -

Contenido

1. DISPOSICIONES ESTATALES.....	4
2. DISPOSICIONES AUTONÓMICAS.....	12
3. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	14
4. RESOLUCIONES JUDICIALES	15
4.1. Jurisdicción contencioso-administrativa	15
4.2. Jurisdicción social.....	16
5. OTRAS RESOLUCIONES	17
6. COMENTARIOS DOCTRINALES	18
6.1. Consideraciones prácticas de los aspectos administrativos y económicos de la revisión excepcional de precios para los contratos de obras, según el Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo – Ricardo Talavera Naranjo (Funcionario del Cuerpo Superior de Técnicos de la Administración de la Seguridad Social).....	18
6.2. La acreditación de los planes de igualdad de las empresas en los procedimientos de contratación – Paloma Sanz Baos (Letrada de la Comunidad de Madrid).....	41
6.3. Determinación del alcance de las competencias del Comisionado del Gobierno de la Comunidad de Madrid para la Cañada Real Galiana – Cristina Recarte Llorens (Letrada de la Comunidad de Madrid)	45

1. DISPOSICIONES ESTATALES

- *Ley Orgánica 1/2023, de 28 de febrero, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo*: a pesar de tratarse formalmente de una ley orgánica de modificación de otra anterior, la reforma es de tal calado que bien podría haberse dictado una nueva norma, puesto que los cambios afectan a todos los preceptos de la Ley Orgánica 2/2010, a excepción de sus arts. 12, 15, 21 y 22, modificando incluso las propias rúbricas de sus respectivos títulos y capítulos e intercalando numerosos preceptos nuevos con los numerales bis, ter, quater, etc. Entre sus principales novedades, la redacción resultante consagra el derecho de las mujeres mayores de 16 años a interrumpir voluntariamente su embarazo sin necesidad del consentimiento de sus representantes legales (art. 13 bis), elimina la obligatoriedad de proporcionar previamente información a la interesada sobre ayudas a la maternidad y suprime los tres días de reflexión que hasta ahora eran preceptivos (art. 14). Por el contrario, los plazos se mantienen, siendo estos de las primeras 14 semanas de gestación para la interrupción voluntaria del embarazo y de las primeras 22 semanas por causas médicas (arts. 14 y 15). Además, se consagra la gratuidad de la dispensación de métodos anticonceptivos en los términos de la DA 3ª, así como de productos de gestión menstrual (art. 5 quater) y se regula la objeción de conciencia como derecho individual del personal sanitario (art. 19 bis), debiendo crearse al efecto en cada CCAA un registro de objetores de conciencia tanto en el ámbito de la sanidad pública como de la privada (art. 19 ter). Finalmente, cuenta con 17 DF que modifican parcialmente otras 14 leyes, incluyendo (i) la Ley General de Publicidad, para considerar como publicidad ilícita aquella que promueva las prácticas comerciales para la gestación por sustitución, (ii) el Código Penal, para ajustar el tipo penal del art. 145 bis a los cambios en la legislación del aborto e introducir modificaciones en el tipo de coacciones del art. 172 ter, (iii) el TRLGSS y otras normas concordantes, en el que se incluyen situaciones especiales de incapacidad temporal por menstruación incapacitante secundaria, por interrupción voluntaria o no del embarazo y por gestación desde el día primero de la semana trigésimo novena, o (iv) el ET, para puntualizar en su art. 45.1.d) que la guarda con fines de adopción o acogimiento solo motivará la suspensión del contrato de trabajo cuando su duración sea superior a un año (**BOE nº 51, de 1 de marzo de 2023**).

- *Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario*: sustituye y deroga la anterior Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. Consta de 100 artículos estructurados en torno a un título preliminar y diez títulos, además de 17 DA, 12 DT, 1 DD y 12 DF. Sus diez títulos versan, respectivamente, sobre 1. Funciones del sistema universitario y autonomía de las universidades, 2. Creación y reconocimiento de las universidades y calidad del sistema universitario, 3. Organización de enseñanzas, 4. Investigación y transferencia e intercambio del conocimiento e innovación, 5. Cooperación, coordinación y participación en el sistema universitario, 6. Universidad, sociedad y cultura, 7. Internacionalización del sistema universitario, 8. El estudiantado, 9. Régimen específico de las universidades públicas, y 10. Régimen específico de las universidades privadas. Entre las principales novedades de esta norma, no exenta de polémica, se encuentran la flexibilización de los requisitos para poder ser rector, entre los que se suprime la posesión de una cátedra, o la ampliación de la duración de su mandato de cuatro a seis años improrrogables y no renovables; que el cómputo de la exigencia de

que la mayoría de personal docente deba ser funcionario únicamente se realice en equivalencia a tiempo completo; la evaluación para el acceso la condición de funcionario por las agencias de calidad autonómicas y no solo por la ANECA; la inclusión, entre las funciones del claustro universitario, del análisis y debate de “*temáticas de especial trascendencia*”; la exigencia de que los colegios mayores tengan carácter mixto para poder adscribirse a una universidad pública; la inclusión del derecho al paro académico de los estudiantes, etc. De conformidad con su DA 21^a, su entrada en vigor se producirá a los veinte días de su publicación en el BOE, si bien sus 12 DT establecen distintas moratorias, como sucede a efectos de la adaptación de las acreditaciones o del personal docente e investigador (BOE nº 70, de 23 de marzo de 2023).

- *Ley Orgánica 3/2023, de 28 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de maltrato animal*: la modificación afecta al capítulo IV del título XVI del libro II, cuya rúbrica pasa a ser la de «De los delitos contra la flora y fauna» y a la introducción en el libro II de un nuevo título XVI bis, rubricado como «De los delitos contra los animales». En cuanto al fondo, se amplía el ámbito objetivo de esta clase de delitos, introduciendo el concepto de “*animal vertebrado*”, para extender el ámbito de protección no solo a los animales domésticos o domesticados, sino también a los animales silvestres; castigándose la muerte y la causación de lesiones, distinguiendo en función de si requieren o no de tratamiento veterinario para su sanación (art. 340 bis) y el abandono en condiciones en que pueda peligrar su vida o integridad (art. 340 ter). Asimismo, se contemplan nuevas agravantes, penas para personas jurídicas (art. 340 quater) y se recoge expresamente la posibilidad de adopción de medidas cautelares en este tipo de procedimientos, incluyendo el cambio de titularidad y cuidado del animal (art. 340 quinquies). La DT 3^a contempla un singular sistema de invocación de la nueva normativa en los recursos que se interpongan, no obstante el régimen general contemplado en la DT 1^a (BOE nº 75, de 29 de marzo de 2023).

- *Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo*: sustituye y deroga, entre otras disposiciones, el anterior texto refundido en la materia, aprobado por el RDLeg 3/2015, de 23 de octubre, a excepción de sus arts. 15 a 18, que se derogarán con la entrada en funcionamiento efectivo de la Agencia Española de Empleo. Consta de 70 artículos estructurados en seis títulos que versan, respectivamente, sobre I. La política de empleo, estando integrado el Sistema Nacional de Empleo por la Agencia Española de Empleo y por los servicios públicos de empleo de las CCAA (art. 8) y siendo sus órganos de gobernanza la Conferencia Sectorial de Empleo (art. 9) y Asuntos Laborales y el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo (art. 10); II. Agencia Española de Empleo –que sustituirá al actual organismo autónomo Servicio Público de Empleo Estatal y tendrá las competencias previstas en el art. 22- y servicios de empleo –incluyendo los servicios públicos de empleo de las CCAA y las entidades colaboradoras, tanto públicas como privadas-; III. Políticas activas de empleo, definidas en el art. 31 como el conjunto de servicios y programas de orientación, intermediación (siendo agentes de intermediación, ex art. 41, los servicios públicos de empleo, las agencias de colocación y demás servicios que reglamentariamente se determinen), empleo, formación en el trabajo y asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento; IV. Servicios garantizados, compromisos y cartera de servicios; V. Financiación, y VI. Evaluación de la política de empleo. También consta de 11 DA, 5 DT, 1 DD y 16 DF, que modifican puntualmente otras diez normas,

entre las que se incluyen el TRLISOS, el TRLGSS, la LCSP o el ET –este último, tanto para delimitar la inembargabilidad del SMI en su art. 27.2 como para aumentar el contenido del informe de la Inspección de Trabajo en los procesos de despido colectivo del art. 51.2- (BOE nº 51, de 1 de marzo de 2023).

- *Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI:* de conformidad con su art. 1, tiene por finalidad “*garantizar y promover el derecho a la igualdad real y efectiva de las personas lesbianas, gais, trans, bisexuales e intersexuales (en adelante, LGTBI), así como de sus familias*”. Para ello, consta de 82 artículos estructurados en un título preliminar y cuatro títulos con el siguiente contenido: 1. Actuación de los poderes públicos, que comprende tanto criterios y líneas generales de actuación de los poderes públicos como políticas públicas para promover la igualdad efectiva de las personas LGTBI, en ámbitos tan variados como el administrativo, laboral, sanitario, educativo, de cultura, ocio y deporte, medios de comunicación, infancia, familia y juventud, internacional, rural y turístico; 2. Medidas para la igualdad real y efectiva de las personas trans, incluyendo la rectificación registral de la mención relativa al sexo y adecuación documental; 3. Protección efectiva frente a la discriminación y la violencia por LGTBIofobia, contemplando una serie de medidas generales de protección y reparación, medidas de asistencia y protección, medidas en situaciones especiales y un catálogo de infracciones y sanciones. Asimismo, cuenta con 4 DA, 2 DT, 1 DD y 20 DF, de las que las primeras diecisiete modifican parcialmente otras tantas normas, entre las cuales se encuentran el Código Civil (art. 44, sobre derecho a contraer matrimonio; arts. 108, 109, 110, 120, 124, 132, 137 y 139, en materia de filiación; art. 163, sobre representación de los hijos; art. 170, sobre privación y recuperación de la patria potestad, y la introducción de un nuevo art. 958 bis, aclarando que las remisiones a la viuda deben entenderse también hechas al cónyuge supérstite gestante), la Ley 21/1987 (equiparando las parejas unidas en análoga relación de afectividad a la conyugal a los efectos de la adopción simultánea), la Ley del Registro Civil (art. 44, sobre inscripción del nacimiento y filiación, art. 49.5, sobre posposición de la determinación registral del sexo hasta transcurrido un año del nacimiento, art. 51, sobre libre elección del nombre propio, art. 53, sobre cambio de apellidos, art. 69, sobre presunción de nacionalidad española y vecindad, art. 91.2, sobre rectificación registral de las inscripciones de nombre y sexo, y DA 10^a, de precisión terminológica), el ET (produciéndose los cambios más relevantes en el art. 4.2.c), sobre no discriminación por identidad sexual, expresión de género o características sexuales; art. 17.1, sobre responsabilidad de los empleadores por incumplimiento de la obligación de tomar medidas de protección frente a la discriminación y la violencia dirigida a las personas LGTBI; arts. 37.8, 40.4 y 5, 45.1.n), 49.1.m), 53.4.b) y 55.5.b), suprimiendo de los derechos en ellos contemplados a las víctimas de violencias sexuales –pasando únicamente a referirse a las víctimas de violencia de género, también contempladas con anterioridad-, así como la posibilidad de optar por la extinción del contrato con la indemnización correspondiente en el caso de finalización del periodo a que se refiere el art. 40.4 en materia de movilidad geográfica; arts. 45.1.n) y 49.1.m), para ampliar el derecho a la suspensión y extinción de los contratos de trabajo por violencia de género a “*la persona trabajadora*” y no solamente a “*la trabajadora*” en femenino), el EBEP (modificando diversos preceptos en una línea semejante a la del ET), el TRLISOS, la LCSP (introduciendo como prohibición de contratar en el art. 71.1.b) la sanción firme por infracción grave o muy grave en materia de

igualdad de trato y no discriminación por razón de orientación e identidad sexual, expresión de género o características sexuales, y eliminando en cambio la prohibición de contratar por sanciones firmes por infracciones muy graves previstas en la ley reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción; e incluyendo como contenido obligatorio de los PCAP en el art. 122.3.bis condiciones especiales de ejecución o criterios de adjudicación dirigidos a la promoción de la igualdad de trato y no discriminación por razón de orientación sexual, identidad sexual, expresión de género y características sexuales, siempre que exista vinculación con el objeto del contrato) o diversas leyes procesales, entre las que se encuentran la LEC (en materia de legitimación –nuevo art. 11 ter-, publicidad e intervención en procedimientos de igualdad de trato y no discriminación –nuevo art. 15 quater- e inversión de la carga de la prueba –art. 217.5-), la Ley de Jurisdicción Voluntaria (introduce un nuevo Capítulo I bis en el Título II, «De la aprobación judicial de la modificación de la mención registral del sexo de personas mayores de doce años y menores de catorce» y un nuevo Capítulo I ter en el Título II, «De la aprobación judicial de la nueva modificación de la mención registral relativa al sexo con posterioridad a una reversión de la rectificación de la mención registral»), la LJCA (en materia de legitimación –art. 19.1.j)- e inversión de la carga de la prueba –art. 60.7-) o la LRJS (en materia de legitimación –art. 17-) (**BOE nº 51, de 1 de marzo de 2023**).

- ***Ley 5/2023, de 17 de marzo, de pesca sostenible e investigación pesquera:*** según se destaca en su Exposición de Motivos, constituye el primer peldaño de un proceso más amplio de transformación de la regulación pesquera, que afectará paulatinamente al triple enfoque comunitario en la materia, relativo a la gestión, comercialización y control del sector, promulgándose sucesivamente tres normas de rango legal que afecten a cada uno de dichos aspectos. Esta primera norma se centra en la actividad extractiva, inspirada en el principio de «no causar daño significativo», y se completará con un real decreto regulador de los caladeros nacionales. En segundo lugar, se prevé la aprobación de una norma que modernice las tareas de control e inspección, así como el régimen sancionador y, en tercer lugar, una actualización del sistema legal en materia de comercialización y transformación. Cuenta con 55 artículos estructurados en diez títulos referidos a 1. Disposiciones generales, 2. Acceso a los recursos pesqueros, 3. Medidas de conservación y uso sostenible de los recursos pesqueros, 4. Medidas de protección y regeneración, 5. Medidas de gestión de los recursos pesqueros, 6. Pesca recreativa en aguas exteriores, 7. Investigación pesquera y oceanográfica, 8. Acceso a recursos genéticos españoles que tengan la consideración de recursos pesqueros y distribución de los beneficios derivados de su utilización (siendo este un aspecto novedoso de la ley y requiriéndose una autorización de acceso específica al efecto, además de regularse la distribución de los beneficios derivados de su utilización), 9. Mecanismos de coordinación, cooperación y participación en la política de pesca, y 10. Régimen sancionador. La DF 2ª introduce coeficientes reductores para la percepción de la pensión de jubilación en determinadas actividades pesqueras y prevé la elaboración de un catálogo específico de enfermedades profesionales de los trabajadores del mar (**BOE nº 66, de 18 de marzo de 2023**).

- ***Ley 6/2023, de 17 de marzo, de los Mercados de Valores y de los Servicios de Inversión:*** tiene por objeto la regulación del mercado de valores y los servicios y actividades de inversión en España, en sustitución del texto refundido de la Ley del

Mercado de Valores de 2015 y normas concordantes. Consta de 340 artículos estructurados en diez títulos, así como 9 DA, 7 DT, 1 DD y 15 DF. Sus diez títulos versan sobre 1. Disposiciones generales, regulando el objeto y ámbito de aplicación de la ley y los valores negociables; 2. La Comisión Nacional del Mercado de Valores; 3. Mercado primario de valores negociables, consagrando el principio de libertad de emisión y regulando las obligaciones de información; 4. Centros de negociación, sistemas de compensación, liquidación y registro de instrumentos financieros, obligaciones de información periódica de los emisores, obligaciones de información sobre participaciones significativas y autocartera, de las ofertas públicas de adquisición y los asesores de voto; 5. Empresas de servicios de inversión y otras personas y entidades autorizadas para prestar servicios de inversión; 6. Servicios de suministro de datos, que deberán prestarse necesariamente por proveedores de tales servicios autorizados al efecto; 7. Fondo de Garantía de Inversiones; 8. Normas de conducta, incluyendo la regulación del abuso de mercado; 9. Régimen de supervisión, inspección y sanción, y 10. Régimen fiscal de las operaciones sobre valores, cuya transmisión queda exenta de IVA e ITPAJD, sin perjuicio de las obligaciones de información por las entidades emisoras e intermediarios financieros. Sus once primeras DF modifican otras tantas disposiciones, incluido el art. 517.2 LEC, relativo a los títulos ejecutivos, para adaptar el contemplado en su ordinal 7º a la nueva ley (**BOE nº 66, de 18 de marzo de 2023**).

- *Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales*: tiene por objeto establecer el régimen jurídico básico en todo el territorio español para la protección, garantía de los derechos y bienestar de los animales de compañía y silvestres en cautividad, sin perjuicio de la sanidad animal y de las normas de la Unión Europea. Cuenta con 81 artículos estructurados en un título preliminar y seis títulos, además de 5 DA, 6 DT, 1 DD y 9 DF. Sus seis títulos versan, respectivamente, sobre I. Fomento de la protección animal, en el que se regulan los distintos órganos estatales en la materia, el sistema de registros para la protección animal, la estadística, planificación, promoción y colaboración en la materia, así como los centros públicos de protección animal; II. Tenencia y convivencia con animales, que distingue entre animales de compañía y animales silvestres en cautividad, estableciendo numerosas obligaciones de sus propietarios –entre las que pueden citarse su integración en el núcleo familiar o, cuando ello no sea posible por su tamaño o características, en un alojamiento adecuado; su tratamiento veterinario; la superación de la formación prevista para cada especie (previéndose especialmente un curso para la tenencia de perros); la comunicación de su fallecimiento-; prohibiciones –incluyendo la prohibición de su utilización como reclamo, rifa o recompensa, en actividades publicitarias no relacionadas con los mismos, la utilización de mecanismos para limitar o impedir su movilidad, su participación en peleas, etc.-, y derechos de acceso de los animales a establecimientos y espacios públicos, salvo indicación expresa en contrario con la exhibición de un distintivo que lo establezca, regulándose asimismo el control de colonias felinas y las entidades de protección animal; III. Cría, comercio, identificación, transmisión y transporte; IV. Empleo de animales en actividades culturales o festivas; V. Inspección y vigilancia –cuya competencia corresponde a las CCAA y entidades locales-, y VI. Régimen sancionador, que contempla la imposición de multas de hasta 200.000 euros por la comisión de infracciones muy graves (**BOE nº 75, de 29 de marzo de 2023**).

- *Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones:* su artículo único modifica diversos preceptos del TRLGSS, incluyendo, entre otros, los arts. 19 (para remitir la fijación de un tope máximo a las bases de cotización en la LPGE de cada año), 19 bis (que se introduce *ex novo* para contemplar una nueva «cotización adicional de solidaridad» para las retribuciones que superen el importe de la base máxima de cotización), 57 y 58 (modificando los criterios de revalorización de las pensiones, que pasan a atender al IPC en su modalidad contributiva), 60 (aclarando el reconocimiento del complemento por maternidad para los hombres y eliminando los porcentajes anteriormente previstos), 117 a 121 (en relación con el Fondo de Reserva), 127 bis (creando un mecanismo de equidad intergeneracional cuya cotización será del 1,2%), 170 y 174 (sobre incapacidades temporales), 190 a 192 (permitiendo extender la prestación por menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave hasta los 26 años hasta si se acredita un grado de discapacidad igual o superior al 65%), 209 (modificando el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación), 247 (suprimiendo los criterios para el cómputo de los periodos de cotización anteriormente detallados) o las nuevas DA 52^a (exigiendo la inclusión en el sistema de Seguridad Social de los alumnos que realicen prácticas formativas o académicas externas, incluso no remuneradas) y DA 53^a (relativo a la determinación de las pensiones mínimas). Sus ocho primeras DF modifican otras tantas normas, incluyendo los arts. 37.6 ET y 49.e) EBEP, para adaptarlos a la ampliación del permiso por cuidado de hijo menor hasta los 26 años de los arts. 190 a 192 antes reseñados (**BOE nº 65, de 17 de marzo de 2023**).

- *Real Decreto-ley 3/2023, de 28 de marzo, de prórroga del mecanismo de ajuste de costes de producción para la reducción del precio de la electricidad en el mercado mayorista regulado en el Real Decreto-ley 10/2022, de 13 de mayo:* habilita un periodo de 15 días hábiles para la presentación de instrumentos de cobertura a plazo firmados con anterioridad al 7 de marzo de 2023 por parte de los agentes de mercado que, en su caso, les permitirá quedar exentos del pago del coste del ajuste a que se refieren los apartados 4 y 6 del art. 7 del RDL 10/2022, de 13 de mayo, por el que se establece con carácter temporal un mecanismo de ajuste de costes de producción para la reducción del precio de la electricidad en el mercado mayorista. El periodo de exención asociado a dichas coberturas se corresponderá con los meses de junio a diciembre del año 2023 (**BOE nº 75, de 29 de marzo de 2023**).

- *Real Decreto 12/2023, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento que desarrolla las normas de control sobre el tabaco crudo y su régimen sancionador:* desarrolla la DA 1^a de la Ley 11/2021, de 9 de julio, regulando la inscripción en el Registro de Operadores de Tabaco Crudo, sus modificaciones y bajas; la obtención del número de operador y sus obligaciones contables; los documentos de circulación para los movimientos de tabaco crudo en territorio español; las comunicaciones preceptivas por parte de los operadores y las reglas especiales del procedimiento administrativo sancionador (**BOE nº 63, de 15 de marzo de 2023**).

- *Real Decreto 145/2023, de 28 de febrero, por el que se modifican diversas normas reglamentarias en materia de seguridad industrial para su adaptación al principio*

de reconocimiento mutuo: concretamente, se modifican para la consagración del principio de reconocimiento mutuo, el Reglamento de Instalaciones Petrolíferas, el Reglamento de la Infraestructura para la Calidad y la Seguridad Industrial, el Reglamento electrotécnico para baja tensión, el Reglamento de seguridad contra incendios en los establecimientos industriales, el Reglamento técnico de distribución y utilización de combustibles gaseosos, el Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en líneas eléctricas de alta tensión, el Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en instalaciones eléctricas de alta tensión y el Reglamento de instalaciones de protección contra incendios, además de extender su aplicación –sin modificar sus respectivas normativas- a los elementos contemplados en la DA 1ª. Las tres primeras DF también modifican puntualmente otras tantas instrucciones técnicas (**BOE nº 66, de 18 de marzo de 2023**).

- ***Real Decreto 147/2023, de 28 de febrero, por el que se establecen las normas para la aplicación de penalizaciones en las intervenciones contempladas en el Plan Estratégico de la Política Agrícola Común, y se modifican varios reales decretos por los que se regulan distintos aspectos relacionados con la aplicación en España de la Política Agrícola Común para el período 2023-2027 (BOE nº 51, de 1 de marzo de 2023).***

- ***Real Decreto 150/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueban los planes de ordenación del espacio marítimo de las cinco demarcaciones marinas españolas***: dictado en desarrollo de lo dispuesto en el RD 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo, para alcanzar los objetivos de ordenación previstos en su art. 5. Las cinco demarcaciones marinas españolas son la noratlántica, sudatlántica, Estrecho y Alborán, levantino-balear y canaria, definidas en el artículo 6.2 de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, quedando fuera de su ámbito de aplicación las zonas I y II de los puertos de interés general del Estado, las aguas de servicio de los puertos autonómicos y las aguas costeras (**BOE nº 54, de 4 de marzo de 2023**).

- ***Real Decreto 159/2023, de 7 de marzo, por el que se establecen disposiciones para la aplicación en España de la normativa de la Unión Europea sobre controles oficiales en materia de bienestar animal, y se modifican varios reales decretos***: a fin de mejorar la aplicación de la normativa europea sobre controles oficiales y otras actividades oficiales en materia de bienestar animal, se establece la obligación de las CCAA de designar un máximo de dos puntos de contacto a efectos de intercambio de información sobre los controles oficiales en bienestar animal, se extiende la obligación de disponer de un Plan de bienestar animal exigible a las explotaciones porcinas y avícolas, se crea el Centro Nacional de Referencia de bienestar animal y se modifican ocho reales decretos para adaptarlos a la normativa de la Unión Europea, que son los detallados en su art. 1 y DF 1ª a 8ª (**BOE nº 57, de 8 de marzo de 2023**).

- ***Real Decreto 173/2023, de 14 de marzo, por el que se regula la formación y carrera militar de Su Alteza Real la Princesa de Asturias, doña Leonor de Borbón y Ortiz***: comprenderá tres cursos académicos que se desarrollarán sucesivamente en la Academia General Militar, Escuela Naval Militar y Academia General del Aire (**BOE nº 63, de 15 de marzo de 2023**).

- ***Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, por el que se desarrollan entornos más seguros de juego:*** desarrolla la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego, en lo que se refiere a las condiciones de las políticas de juego responsable o seguro y de protección de las personas consumidoras que deben cumplir los operadores de juego. Entre las medidas a adoptar, los operadores deberán designar una persona responsable que actuará como punto de contacto con la autoridad encargada de la regulación del juego, elaborar un plan de medidas activas de juego seguro, formar a su personal en la materia, publicar determinadas informaciones en sus portales web y aplicaciones o limitar los importes destinados a la realización de apuestas en directo. También se contemplan medidas específicas para determinados colectivos vulnerables o de riesgo, así como para las personas que hayan ejercido sus facultades de autoprohibición y autoexclusión (**BOE nº 63, de 15 de marzo de 2023**).

- ***Real Decreto 186/2023, de 21 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de la Navegación Marítima:*** de aplicación tanto a los buques y embarcaciones civiles abanderados en España como a los extranjeros cuando naveguen en los espacios marítimos en los que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción, con las exclusiones contempladas en su art. 2 (**BOE nº 69, de 22 de marzo de 2023**).

- ***Real Decreto 191/2023, de 21 de marzo, por el que se establecen las normas reguladoras del Bono Cultural Joven:*** de conformidad con su art. 1.3, tiene la consideración de bases reguladoras para la concesión de las subvenciones del Bono Cultural Joven, regulando todo lo relativo a la finalidad de las ayudas y actividades subvencionables, cuantía y pago, beneficiarios, entidades colaboradoras y adheridas, procedimiento para su concesión, justificación, etc. (**BOE nº 69, de 22 de marzo de 2023**).

- ***Real Decreto 192/2023, de 21 de marzo, por el que se regulan los productos sanitarios:*** tiene por objeto regular los productos sanitarios de uso humano y sus accesorios, en sustitución del régimen previsto en los reales decretos 1591/2009, de 16 de octubre y 1616/2009, de 26 de octubre, con las salvedades previstas en su DD única. Se designa como autoridad competente la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, sin perjuicio de las competencias de otras autoridades sanitarias (**BOE nº 69, de 22 de marzo de 2023**).

- ***Real Decreto 193/2023, de 21 de marzo, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público:*** de aplicación a las relaciones entre personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que tengan por objeto la provisión de bienes o el suministro o la prestación de servicios disponibles para el público, con exclusión de los servicios públicos de utilidad pública o de interés general que dispongan de una regulación específica en que quede suficientemente garantizada la no discriminación y la accesibilidad universal. Contempla unas disposiciones comunes en su capítulo II y unas normas específicas para determinadas clases de bienes y servicios en su capítulo III (**BOE nº 69, de 22 de marzo de 2023**).

2. DISPOSICIONES AUTONÓMICAS

- *Ley 3/2023, de 16 de marzo, por la que se modifica el Texto Refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad de Madrid en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 21 de octubre, para la adopción de medidas fiscales dirigidas a la protección a la maternidad y paternidad y de fomento de la natalidad y la conciliación:* con el objeto de fomentar la natalidad y lograr el incremento de la tasa de fecundidad, se amplían las deducciones en el IRPF por nacimiento o adopción de hijos y por cuidado de hijos menores de 3 años y se crean dos nuevas deducciones, por adquisición de vivienda habitual motivada por el nacimiento o la adopción de hijos y por adquisición de la condición de familia numerosa. A fin de favorecer la emancipación de los jóvenes, se incrementa la deducción por arrendamiento de vivienda habitual y se crea una nueva deducción por el pago de intereses de préstamos para la adquisición de vivienda por jóvenes. Finalmente, se equipara a los menores acogidos y tutelados con los propios descendientes a efectos de la aplicación de la normativa aprobada por la Comunidad de Madrid en materia de ISD (**BOCM nº 70, de 23 de marzo de 2023**).

- *Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid:* sustituye y deroga la anterior Ley 6/1995, de 28 de marzo, adecuando el marco normativo madrileño a los tratados y convenios internacionales, normas comunitarias y disposiciones estatales promulgadas desde entonces. Según su Exposición de Motivos, se centra en cuatro ejes, cuales son (i) la protección integral de la infancia y la adolescencia frente a la violencia, (ii) la aceleración de la “desinstitucionalización”, con el objeto de reducir el número de niños que viven en acogimiento residencial, (iii) la garantía de la equidad e igualdad de oportunidades y (iv) afrontar los riesgos y oportunidades que plantea el entorno digital para los niños. Para ello, consta de 145 artículos estructurados en un título preliminar, sobre disposiciones generales, y cuatro títulos, respectivamente referidos a: 1. Derechos y deberes de los niños, protección integral frente a la violencia y promoción del buen trato, en donde se contempla un amplio catálogo de derechos (incluyendo los de disfrutar de una vivienda y condiciones de vida dignas, de una familia cuando no suponga un riesgo para su integridad física y emocional, a la información, a la salud en sus distintas vertientes, a la cultura, etc.) y deberes (de obediencia, respeto y buena conducta), así como a la protección en distintos ámbitos de actuación; 2. Sistema competencial, organización institucional, planificación y promoción de la iniciativa social, regulando la Comisión de Protección, los consejos de derechos, el Consejo Autonómico de Participación y el Observatorio Autonómico de la Infancia y Adolescencia, así como las comisiones de apoyo familiar, además de un sistema unificado de información y gestión, diversos registros previstos en los arts. 63 a 65, la elaboración de un Plan de Infancia y el fomento de la iniciativa social; 3. Del sistema de protección a la infancia y adolescencia, que comprende actuaciones de prevención, evaluación y declaración del riesgo, e intervención mediante distintas medidas, incluyendo el apoyo y asistencia, la asunción de la guarda, el acogimiento y la adopción, y 4. Régimen sancionador. Su DA 1ª suprime la Comisión de Tutela del Menor, asumiendo sus funciones la Comisión de Protección de la Infancia y la Adolescencia, y su DA 2ª sustituye los Consejos de Atención a la Infancia y la Adolescencia por los Consejos de Derechos de la Infancia y la Adolescencia, si bien ambos continuarán desarrollando sus funciones hasta que se apruebe el correspondiente desarrollo

reglamentario a que alude la DT 2ª. Además, sus DF 3ª a 8ª modifican puntualmente diversas normas para adaptarlas a los principios de la nueva ley (**BOCM nº 73, de 27 de marzo de 2023**).

- ***Decreto 8/2023, de 23 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen las condiciones y el procedimiento para el reconocimiento de los programas de tecnificación deportiva de las federaciones deportivas madrileñas:*** se considera programa de tecnificación deportiva el proceso planificado de detección, selección, desarrollo y perfeccionamiento de los deportistas durante las diversas etapas de su especialización deportiva, desarrollado por la federación deportiva madrileña competente en relación con la modalidad, especialidad o disciplina deportiva correspondiente, con el fin de optimizar su rendimiento deportivo y alcanzar su participación en las selecciones nacionales en cualquiera de sus categorías (**BOCM nº 51, de 1 de marzo de 2023**).

- ***Decreto 15/2023, de 1 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se crea y regula la aceleradora de inversiones de la Comunidad de Madrid:*** se configura como un órgano colegiado de carácter interdepartamental adscrito a la consejería competente en materia de economía, cuya finalidad consiste en la agilización de la tramitación de proyectos de inversión que se consideren de especial interés para la Comunidad de Madrid por su trascendencia económica, por los puestos de trabajo creados o la concurrencia de otros de los requisitos regulados en el art. 8. Su composición y funcionamiento se regula en los arts. 3, 5, 6 y 7, sus funciones se detallan en el art. 4 y el procedimiento y efectos de la declaración de proyecto de especial interés para la Comunidad de Madrid se contempla en los arts. 9 y 10 (**BOCM nº 55, de 6 de marzo de 2023**).

- ***Decreto 16/2023, de 1 de marzo, del Consejo de Gobierno, sobre acreditación, funcionamiento y control de los organismos acreditados para la adopción internacional:*** sustituye y deroga el Decreto 62/2003, de 8 de mayo, adaptando la regulación a la evolución normativa y jurisprudencial en la materia. Entre otros aspectos, se detallan con mayor claridad las obligaciones de los adoptantes, se deslindan los ámbitos competenciales de las distintas Administraciones y se adapta la regulación de las entidades colaboradoras a la STC 36/2021. Consta de 46 artículos estructurados en siete capítulos, respectivamente referidos a I. Disposiciones generales, II. Acreditación de los organismos acreditados de adopción internacional, III. Funciones y actividades de los organismos acreditados, IV. Régimen de funcionamiento y obligaciones de los organismos acreditados, V. Supervisión y control de los organismos acreditados, VI. Régimen económico y financiero y VII. Reclamaciones contra la actuación de los organismos acreditados y régimen sancionador (**BOCM nº 53, de 3 de marzo de 2023**).

- ***Decreto 17/2023, de 15 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan la ordenación y la organización general de las enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño en la Comunidad de Madrid:*** adapta la regulación autonómica a las modificaciones operadas por el Real Decreto 628/2022, de 26 de julio, por el que se modifican varios reales decretos para la aplicación de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, a las enseñanzas artísticas y las enseñanzas deportivas, y la adecuación de determinados aspectos de la ordenación general de dichas enseñanzas, estableciendo por primera vez en el ámbito autonómico un marco normativo general que regule la ordenación

de las enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño, de acuerdo con la normativa básica estatal (**BOCM nº 68, de 21 de marzo de 2023**).

- ***Decreto 19/2023, de 15 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la ordenación de establecimientos hoteleros de la Comunidad de Madrid:*** sustituye y deroga el Decreto 159/2003, de 10 de julio, adaptando el desarrollo reglamentario a las modificaciones operadas en la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid, por la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña, eliminando o flexibilizando algunos requisitos mínimos por clasificación y categoría de los establecimientos exigidos en la regulación anterior. Consta de 42 artículos estructurados en un título preliminar, sobre disposiciones generales, y cuatro títulos que se ocupan de I. Aspectos procedimentales, II. Régimen de precios, III. Requisitos mínimos por clasificación y categoría, y IV. Régimen sancionador (**BOCM nº 69, de 22 de marzo de 2023**).

- ***Decreto 23/2023, de 22 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la atención educativa a las diferencias individuales del alumnado en la Comunidad de Madrid:*** de aplicación al alumnado escolarizado en centros docentes que impartan enseñanzas no universitarias en el ámbito de la Comunidad de Madrid, remite a los centros docentes, en el ámbito de su autonomía, la implantación de una organización flexible de los espacios y de los tiempos, dentro de los límites normativamente establecidos, acordando los métodos pedagógicos más adecuados para responder a la diversidad del alumnado. Para ello, deberán identificar las barreras para el aprendizaje y la participación del alumnado, procediendo a determinar sus necesidades educativas y a establecer distintas medidas, tanto ordinarias (art. 8) como específicas (art. 9) en función de las mismas. Al efecto, los centros deberán elaborar un plan con las características previstas en los arts. 32 y ss. (**BOCM nº 71, de 24 de marzo de 2023**).

- ***Orden de 22 de febrero de 2023, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se aprueba el Reglamento de Régimen Interior de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Madrid:*** adecua sus normas de funcionamiento al Decreto 7/2022, de 2 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se desarrolla la Ley 2/2014, de 16 de diciembre, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación (**BOCM nº 58, de 9 de marzo de 2023**).

3. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- ***Compensación económica por retransmisión radiofónica en directo de acontecimientos deportivos:*** la **sentencia nº 7/2023, de 21 de febrero, del Pleno del Tribunal Constitucional**, ha desestimado la **cuestión de inconstitucionalidad 2859-2018**, planteada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, respecto del art. 19.4 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, general de la comunicación audiovisual, en la redacción dada al mismo por el RDL 15/2012, de 20 de abril, declarando la constitucionalidad de la compensación económica que deben abonar los prestadores de servicios de comunicación audiovisual radiofónica para acceder a los estadios y recintos a fin de retransmitir en directo acontecimientos deportivos, que ha

considerado conforme tanto al derecho de propiedad del art. 33 CE como a la libertad de empresa del art. 38 CE. Concretamente, el parecer mayoritario considera que la retransmisión íntegra y en directo de acontecimientos deportivos por parte de prestadores de servicios de comunicación audiovisual radiofónica es una materia de interés general que justifica la limitación de los anteriores derechos y libertades, al contribuir a la formación de una opinión pública libre protegida por el art. 20.1.d) CE. Cuenta con dos votos particulares, que rechazan que la referida retransmisión íntegra y en directo de acontecimientos deportivos pueda ser considerada de interés general y que, aunque así fuera, que se supere el juicio de proporcionalidad en la ponderación entre derechos constitucionales en liza (**BOE nº 77, de 31 de marzo de 2022**).

Adicionalmente, durante este periodo se han admitido a trámite, entre otros, los siguientes procedimientos de inconstitucionalidad:

- Recurso de inconstitucionalidad 316-2023, contra la Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre, de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso.
- Recurso de inconstitucionalidad 1258-2023, contra el art. 3 de la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias.
- Cuestión de inconstitucionalidad 899-2023, en relación con el art. 92.7 del Código Civil, por posible vulneración de los arts. 10.1 y 39 CE y de los arts. 8 CEDH, 24.2 CDFUE y 3.1 de la Convención sobre Derechos del Niño de 1989, aplicables conforme al art. 10.2 CE.

4. RESOLUCIONES JUDICIALES

4.1. Jurisdicción contencioso-administrativa

- *Bono Cultural Joven – exclusión de la tauromaquia*: la **sentencia nº 120/2023, de 2 de febrero, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo**, dictada en el **procedimiento ordinario 431/2022**, ha estimado el recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a la exclusión de los espectáculos taurinos como parte de las actividades subvencionables por el Bono Cultural Joven, anulado la expresión “y taurinos” del art. 8.2 del RD 210/2022, de 22 de marzo, por el que se establecen las normas reguladoras del Bono Cultural Joven, al advertir que la Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural, considera tales espectáculos como una manifestación cultural, sin que se haya aportado una motivación suficiente que justifique la exclusión contemplada en la norma frente a las restantes actividades culturales que sí resultan subvencionables.

- Tributos – acreditación del mínimo por discapacidad en el IRPF: la **sentencia nº 294/2023, de 8 de marzo, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo**, dictada en el **recurso de casación 1269/2021**, ha rectificado la posición sostenida por la AEAT, según la cual el grado de discapacidad, a los efectos de la aplicación del mínimo por discapacidad en el IRPF, solo podía acreditarse a través de los certificados o resoluciones expedidos por el IMSERSO o por el órgano competente de las comunidades autónomas, realizando una interpretación literal del art. 72 del Reglamento de dicho impuesto. La resolución judicial considera que dicha restricción no viene establecida en una norma con rango de ley, pues el art. 60 de la Ley del IRPF no establece limitación probatoria al efecto, y que tampoco la norma reglamentaria señala que tales certificados sean pruebas exclusivas o excluyentes, por lo que debe optarse por una interpretación amplia que dé cabida a otras formas de acreditación admisibles en derecho.

- Nulidad de los monopolios en los cursos de recuperación de puntos de los permisos de conducción: la **sentencia nº 310/2023, de 9 de marzo, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo**, dictada en el **recurso de casación 2561/2019**, ha confirmado la nulidad de la prestación en régimen de monopolios territoriales de los cursos para la recuperación de los puntos de permisos de conducción, tras la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), de 19 de enero de 2023, que consideró que la regulación española de estos cursos es incompatible con la Directiva 2006/123/CE. A estos efectos, debe tenerse en cuenta que el contrato objeto del recurso se configuraba como contrato de concesión de servicio público, en el que todo el territorio nacional -con la excepción de Cataluña y el País Vasco- quedaba dividido en cinco zonas, cada una de las cuales tendría un solo adjudicatario. Partiendo de dicha premisa, la Sala se plantea si el establecimiento de cinco monopolios territoriales es imprescindible para la correcta y efectiva prestación de los cursos y, aun siendo consciente de la relevancia de dichos cursos para la seguridad vial, concluye que “*no se comprende por qué un régimen de autorización administrativa no serviría para lograr el mismo objetivo (...). Ni la Abogada del Estado ni CNAE han dado ningún argumento convincente a este respecto, pues se han limitado a sostener que un régimen de monopolio permite satisfacer la finalidad perseguida; no que dicha finalidad no pueda ser lograda por medios menos gravosos (...) la regla general en esta materia es, como ha recordado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la libertad de prestación de servicios*”.

4.2. Jurisdicción social

- Despido disciplinario por conducción bajo los efectos de las drogas: la **sentencia nº 149/2023, de 21 de febrero, de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo**, dictada en el **recurso de casación para la unificación de doctrina 3723/2021**, ha fijado como doctrina que “*la conducta tipificada por las normas sectoriales del transporte de viajeros por carretera como "conducción bajo los efectos de drogas, sustancias alucinógenas o estupefacientes" concurre si se acredita, analíticamente, la persistencia de tales sustancias, sin ser necesario que haya habido maniobras extrañas o siniestro circulatorio*”.

5. OTRAS RESOLUCIONES

- *Orden 187/2023, de 8 de febrero, del Consejero de Sanidad, por la que se aprueban el Plan Integral de Inspección de Sanidad y los criterios de actuación para los años 2023-2025 (BOCM nº 52, de 2 de marzo de 2023).*

- *Orden de 22 de febrero de 2023, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, por la que hace pública la relación de entidades de ámbito territorial inferior al municipio en las que procede la aplicación del artículo 199.2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General en las elecciones a entidades locales menores que se celebrarán el 28 de mayo de 2023: constan inscritas en el Registro de Entidades Locales de la Comunidad de Madrid dos entidades locales menores a las que les resultará de aplicación el art. 199.2 LOREG para la elección de sus alcaldes pedáneos, siendo estas Belvis del Jarama, en el término municipal de Paracuellos de Jarama, y el Real Cortijo de San Isidro, en el término municipal de Aranjuez (BOCM nº 53, de 3 de marzo de 2023).*

6. COMENTARIOS DOCTRINALES

6.1. Consideraciones prácticas de los aspectos administrativos y económicos de la revisión excepcional de precios para los contratos de obras, según el Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo – Ricardo Talavera Naranjo (Funcionario del Cuerpo Superior de Técnicos de la Administración de la Seguridad Social)¹

I. El objeto del Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo.

El presente artículo pretende ofrecer algunas respuestas sobre la infinidad de dudas que pueden surgir en el ámbito jurídico y económico a propósito de la aplicación de la revisión excepcional de precios, en el modo de reconocerla la Administración Pública (en adelante AP) a través de sus órganos de contratación, y la empresa contratista, quien será la que deba solicitarla.

El objeto de este escrito es diseccionar las diferentes actuaciones, resolviéndose las dudas más frecuentes que se suscitan al cumplir con lo promulgado en el Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo² (en adelante, RDL 3/2022 o RDL) cuya última actualización fue publicada el 10 de noviembre de 2022.

Como muchos lectores conocerán, este RDL habilita a que las empresas contratistas en una ejecución de obras puedan solicitar la correspondiente revisión excepcional de precios con motivo de un extraordinario incremento de los costes para la ejecución de ciertas unidades de obra. Este aumento desorbitado en los precios ha repercutido de manera muy relevante en numerosos contratos de obras, siendo un escenario no previsto al licitarse.

Aunque es cierto que todo contratista debe asumir el riesgo y ventura en la ejecución de una obra, el RDL 3/2022 entiende que la coyuntura macroeconómica, principalmente por la pandemia y el conflicto bélico de Ucrania, ha supuesto un notable impacto en materias primas indispensables de obra, lo que sin duda es muy difícil de evitar en aquellos contratos del sector público en el que sus pliegos de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP) no incorporasen una revisión de precios. Por este motivo, se ha entendido que, en aras de no perjudicar el interés general que subyace y evitar que una de las partes contractuales se vea especialmente afectada, se permita como medida urgente y excepcional la citada revisión.

¹ En la actualidad ocupa el puesto de Consejero Técnico de Contratación de la Subdirección General de Gestión Económico-Presupuestaria y Estudios Económicos de la Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

² Siendo su nombre completo el *Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, de medidas para la mejora de la sostenibilidad del transporte de mercancías por carretera y del funcionamiento de la cadena logística, 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.*

II. Cuestiones jurídicas relevantes.

2.1. Objeto y requisitos.

El objeto del RDL 3/2022 se refiere, como supuestos susceptibles de la revisión excepcional de precios, a los contratos públicos de obras³, sujetos a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), no aplicándose el RDL para los contratos de servicios, suministros y concesión de obras, sin perjuicio de que también estuvieran afectados por la inflación.

En lo que respecta a los trámites jurídico-administrativos, se presentan una serie de aspectos relevantes a raíz de la lectura de los artículos comprendidos entre el 6 y el 10 del RDL 3/2022. A modo de síntesis, el artículo 9 indica:

- En primer lugar, el contratista deberá presentar durante la vigencia del contrato y, en todo caso, antes de la aprobación por el órgano de contratación de la certificación final de obras, la solicitud de revisión de precios. La solicitud irá acompañada de la documentación necesaria para acreditar la concurrencia de la circunstancia de excepcionalidad.

Sería oportuno que la contrata aportara el acta de replanteo e inicio de obra y, en su caso, las aprobaciones al incremento de plazo en caso de que existieran. Asimismo, deberá quedar plasmado el periodo en que deba solicitarse la revisión de precios, no siendo suficiente una mención genérica a un plazo, sino que deberán especificarse las certificaciones de obras cuya revisión se pide.

- En segundo lugar, el órgano de contratación, deberá apreciar el cumplimiento de la mencionada circunstancia, atendiendo a los cálculos económicos que posteriormente se detallarán. En caso de no aportarse debidamente la citada documentación, el organismo público concederá un plazo improrrogable de siete días hábiles para subsanar tal defecto. En el supuesto de que en dicho plazo no se subsanase la deficiencia, se denegará la solicitud.
- En tercer lugar, una vez recibida la documentación, el órgano de contratación dictará una propuesta provisional indicando en ella si procede reconocer la revisión excepcional de precios y, de ser así, la fórmula aplicable al contrato atendiendo al tipo de naturaleza de las obras. Es importante puntualizar que se dictará una propuesta de reconocimiento, no el cálculo de la revisión, como se señalará en otro apartado de este artículo. De esta propuesta u orden de inicio del expediente, se dará traslado al contratista por un plazo de 10 días hábiles para que remita sus alegaciones.

³ Contratos públicos de obras, sean administrativos o privados, adjudicados por cualquiera de las entidades que formen parte del sector público estatal que se encuentren en ejecución, licitación, adjudicación o formalización a la entrada en vigor de este RDL. Asimismo, lo dispuesto en el RDL también será aplicable en el ámbito de las Comunidades Autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla que así lo acuerden.

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

El órgano de contratación deberá elaborar una propuesta de resolución haciendo constar las alegaciones de la contratista (o la falta de estas), así como sus apreciaciones y conclusiones, atendiendo a los hechos y documentación presentada.

- Por último, y en quinto lugar, la propuesta firmada que se menciona anteriormente deberá enviarse al Servicio Jurídico correspondiente⁴ y, una vez informado de conformidad según el artículo 191.2 de la LCSP, deberá darse traslado a la Intervención⁵ para su fiscalización. Con posterioridad, realizadas ambas actuaciones de manera favorable, se firmará la resolución por el respectivo órgano de contratación.

Como última apreciación, si finalizara el plazo máximo para resolver sin que exista resolución expresa del órgano de contratación, se entendería desestimada la solicitud del contratista por silencio administrativo.

2.2. Dudas jurídicas en la aplicación de la revisión excepcional de precios.

A la vista de lo anterior, se puede intuir la complejidad de la aplicación de la revisión, máxime atendiendo al objeto de la materia, donde las obras públicas presentan con frecuencia una significativa envergadura técnica, y a la reciente aplicación del RDL, respecto del que existe poca jurisprudencia y fuentes doctrinales. Por ello, se exponen a continuación, según la experiencia adquirida, algunas aclaraciones ante dudas reiteradas sobre el modo de proceder:

- ✓ *¿El procedimiento administrativo para una revisión de precios es igual al inicio de otro expediente en el que se otorga audiencia al contratista?*

El expediente excepcional de revisión de precios no tiene más relevancia en sus actuaciones que cualquier otro al que los aplicadores del derecho administrativo acostumbran. A veces, ante las novedades normativas, existe una tendencia humana a pensar que cambia absolutamente todo el procedimiento, pero no es así. Se estaría, por tanto, ante un expediente administrativo en el que se realiza la solicitud; después se evaluaría la información por el órgano de contratación presentada para que corrija algún

⁴ Se presume que estos servicios jurídicos se refieren a aquellos que representan y defienden al Estado, organismos autónomos, la Administración de la Seguridad Social, CCAA, o análogos (Abogados del Estado, Letrados de la Administración de la SS, Cuerpo de Letrados de las CCAA, etc.), al amparo del artículo 551 de la Ley 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

⁵ Por ejemplo, Intervención General del Estado (AGE), de la Seguridad Social, CCAA, etc.

error, omisión o se reconozca provisionalmente la petición; en tercer lugar, se realiza una orden de inicio con fase de alegaciones; continuaría con una propuesta de resolución de aprobación, si procede, o en su caso, de no reconocimiento de la revisión; posteriormente se enviaría para su informe preceptivo aunque no vinculante al servicio jurídico y a la intervención para su fiscalización, si procediera; y, por último, se firma la resolución por el órgano de contratación señalándole mediante oficio que tendrá que presentar la factura correspondiente para su pago.

- ✓ *¿Es necesario que se adjunte con la solicitud del contratista el acompañamiento del visto bueno por parte de la dirección facultativa de la obra?*

Indudablemente, podría resultar aclaratorio a efectos de determinar la fórmula aplicable de las ocho que existen en el RD 1359/2011, de 7 de octubre (que se tomará como referencia para la revisión de precios). No obstante, a la vista del RDL 3/2022, no hay mención alguna que señale la obligación de aportar a la Dirección Facultativa (en adelante, DF) ninguna documentación. De hecho, en el artículo 6 del mencionado real decreto se expresa que *“Excepcionalmente, en los contratos públicos de obras, ya sean administrativos o privados, adjudicados por cualquiera de las entidades que formen parte del sector público estatal que se encuentren en ejecución a la entrada en vigor de este real decreto-ley, se reconocerá al contratista la posibilidad de una revisión excepcional de precios siempre que concurra la circunstancia establecida en este real decreto-ley. Además, el artículo 9 indica que “La revisión excepcional de precios se aprobará, en su caso, por el órgano de contratación previa solicitud del contratista”, sin que se haga mención alguna a la DF.*

Por tanto, no hay obligación que exija el visto bueno de la DF, al margen de que pueda resultar conveniente.

- ✓ *A pesar de que no se requiere informe técnico desde la DF, ¿existe algún supuesto en que podría oponerse la DF? ¿Qué haríamos en este caso?*

En el mismo sentido que se ha señalado, hay que tener en cuenta que la revisión de precios no se centra en los excesos de medición de unidades de obras, razón por la cual la DF tenga que ser conocedora, dar el visto bueno y consentimiento a lo que se refleja en el proyecto, sino que se estaría refiriendo a un supuesto diferente, unos costes de materiales que ha tenido que asumir la contrata con independencia de las partidas reflejadas en el proyecto. De la lectura del artículo 8 del RDL 3/2022, se extrae tácitamente esta conclusión, cuando se afirma que *“Cuando el pliego de cláusulas administrativas particulares no establezca la fórmula de revisión de precios, dicha cuantía se determinará como la diferencia entre el importe certificado por la ejecución de la obra cada año desde 1 de enero de 2021, o desde la primera certificación si ésta fuera posterior, hasta la conclusión del contrato y el que se habría certificado si dicha ejecución hubiera tenido derecho a revisión de precios, aplicando la fórmula que aparezca en el proyecto”.*

Por todo ello, aunque el artículo 62.2 de la LCSP señala a la DF como el responsable del contrato, conforme a lo dispuesto en los artículos 237 a 246 de esta ley, siendo especialmente significativo el artículo 238.1, la pretensión normativa del RDL 3/2022 es

desahogar económicamente a una contrata que, por cuestiones económicas coyunturales, solicita una revisión de precios, sin que la DF (estando o no acuerdo) pueda impedirlo, puesto que no afecta al proyecto de ejecución de obra.

- ✓ *Según lo anterior, si la DF puede permanecer ajena a la revisión de precios, ¿quién realizará entonces los cálculos? ¿Puede o debe hacerlo el órgano de contratación?*

El RDL 3/2022 no hace referencia al responsable de la elaboración de los cálculos. Parece lógico que debiera hacerse desde la unidad especializada o designada por el órgano de contratación. En aquellos supuestos en que la complejidad técnica o la falta de conocimientos precisos lo requieran, cabe la posibilidad de que lo lleve a cabo la oficina de supervisión de proyectos que se refiere, entre otros preceptos, en el artículo 235 de la LCSP. Sin embargo, también es plausible la realización desde la DF. En efecto, es esta quien conoce adecuadamente el proyecto y la ejecución de las obras (sin perjuicio de que pueda dar su visto bueno y determinar la fórmula aplicable). Ahora bien, puede que no estuviera dispuesta la DF a su elaboración si no estuviera contemplado en los PCAP, siendo en última instancia una actuación voluntaria, salvo reconocimiento expreso de su elaboración.

Y, por último, siendo el supuesto más frecuente, al ser también la parte interesada, podrá ser la empresa contratista quien solicitase la revisión, siendo la encargada de detallar todos los cálculos, al margen del visto bueno de la DF, si así lo considerase, y de las funciones del órgano de contratación, que será el encargado de admitir o no el reconocimiento de los cálculos.

- ✓ *Según el artículo 10 del RDL, puede dar lugar a penalidades. ¿Cuándo se aplicarían? ¿Se podrían aplicar sanciones?*

El apartado 4 del artículo 10 del RDL 3/2022 indica que *“en los casos en que se haya reconocido al contratista el derecho a la revisión excepcional de precios, el órgano de contratación, previa audiencia del contratista deberá aprobar un nuevo programa de trabajo adaptado a las circunstancias actuales de la obra. El contratista estará obligado a cumplir el citado programa. El incumplimiento del programa de trabajo por causa imputable al contratista, una vez percibida la cuantía resultante de la revisión excepcional en todo o en parte, producirá los siguientes efectos:*

a) Si el retraso fuera superior a un mes, el órgano de contratación podrá imponer al contratista multas coercitivas cuando persista en el incumplimiento de sus obligaciones siempre que hubiera sido requerido previamente y no las hubiera cumplido en el plazo fijado. El importe diario de la multa será proporcional al daño causado al interés público, con un límite máximo de 10.000 euros al día.

b) Si el retraso fuera superior a dos meses, el órgano de contratación podrá imponer además al contratista una penalidad del diez por ciento del precio de adjudicación del contrato.

c) Si el retraso fuera superior a tres meses, sin perjuicio de las multas y penalidades ya impuestas, el contratista perderá el derecho a la revisión excepcional de precios y estará obligado a devolver todas las cantidades que en tal concepto hubiera recibido. En este caso, el órgano de contratación podrá, previa audiencia al contratista, declarar resuelto el contrato por culpa del contratista a los efectos previstos en el artículo 71.2 c) de la LCSP”.

En este precepto conviene tener en cuenta que se usan los términos de penalidad y multa, siendo susceptible de confundirse este último como concepto equivalente a sanción. No obstante, conviene señalar la distinción entre ambos conceptos por separado, tal y como reiteradamente se ha pronunciado la jurisprudencia. En el ámbito de la contratación pública, que es el asunto que se trata, se utilizan las penalidades, que son el medio de presión por excelencia para asegurar el cumplimiento regular de la obligación a modo de cláusula penal del artículo 1.152 del Código Civil, teniendo como objeto la coerción, no la sanción.

El órgano de contratación no puede ejercer la vía sancionadora, sino únicamente la imposición de penalidades de la relación jurídica entre las partes. No existe una norma de rango legal que habilite al efecto para la contratación pública, tal y como se indica en el capítulo III del título preliminar -en concreto, en el artículo 25.4- de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, sobre principios de la potestad sancionadora, su aplicación. En este sentido, señala que “*no será de aplicación al ejercicio por las Administraciones públicas de la potestad sancionadora respecto de quienes estén vinculados a ellas por relaciones reguladas por la legislación de contratos del sector público o por la legislación patrimonial de las Administraciones públicas*”.

Al hilo de esta afirmación, la jurisprudencia entiende que cuando la AP impone a una empresa contratista una penalidad no se ejercita la potestad sancionadora, dado que el órgano de contratación y la contrata se rigen según mutuo acuerdo entre las partes, sin que la posición de aquella pueda desnaturalizar la relación jurídica entre ambas. La figura de la penalidad contrasta con la sanción administrativa, que podría ser entendida como un mal infringido por la Administración como consecuencia de una conducta ilegal según el artículo 25 de la Constitución Española, refiriéndose a un procedimiento administrativo específico que se tendrá que establecer y, en todo caso, con una finalidad represora. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de diciembre de 1.991, en su fundamento tercero (STS 8855/1991), precisa que “*la Administración no ejercita, en los casos de penalizaciones basadas en las cláusulas contractuales penales su potestad sancionadora, sino en el contexto de la contratación administrativa, haciendo aplicación de cláusulas contractuales asumidas por las partes, apareciendo el ejercicio de la penalidad o penalidades acordadas insertas en el marco propio de la contratación administrativa, donde, como ocurre en el derecho civil, las cláusulas penales establecidas en las contratos, a pesar de esa denominación, se rigen por las normas reguladoras de las obligaciones y en especial por las de los contratos sinalagmáticos, sin que la posición privilegiada que ocupa la Administración en la contratación administrativa altere a desnaturalice las relaciones jurídicas surgidas de la convención aceptada por las contratantes*”.

De acuerdo con el posicionamiento jurídico señalado, en una revisión excepcional de precios de naturaleza contractual, si existiere un incumplimiento futuro en los plazos estipulados en el programa de trabajo presentado (imputable a la contratista), al existir un mutuo acuerdo previo entre las partes, el cual se ha materializado mediante un contrato suscrito, y en el que la contratista es concedora del contenido de los PCAP, se estaría ante una imposición de penalidades y no una sanción.

Aclarado este aspecto, en virtud del artículo 10.4 del RDL, que se refiere a la necesidad de aprobar un nuevo programa de trabajo adaptado a las circunstancias actuales de la obra, sería conveniente advertir a la contrata que, en caso de incumplimiento por causa imputable a la misma de este nuevo plan, siempre que se hubiera solicitado la revisión de precios para certificaciones ordinarias sin haberse terminado aún las obras, podrían imponerse penalidades. Esta advertencia no tiene como objeto disuadir a la empresa contratista de ejercer un derecho, sino evitar que se solicite con excesiva ligereza una petición de revisión excepcional, sin atender a los plazos existentes, retrasando de modo injustificado la ejecución de las obras.

- ✓ *¿Tendrían que pedirse facturas y documentación análoga que representen el coste real del incremento del precio?*

En ningún precepto del RDL 3/2022 se hace ninguna referencia a que desde el órgano de contratación deba solicitarse a la empresa contratista facturas u otros pagos que representen el coste real de los citados materiales, a fin de reconocerse la revisión. Por analogía, en las revisiones excepcionales de precios al amparo del artículo 105 de la LCSP no se contempla esta exigencia. Asimismo, tampoco se indica nada en los más recientes circulares e informes de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado⁶.

En cualquier caso, si se hubieran exigido erróneamente, nada impide que pueda retrotraerse la actuación o dejar sin efecto ese requerimiento en un momento posterior del expediente. En última instancia, siempre podrá admitirse la interposición del recurso potestativo de reposición al amparo del artículo 123 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), si se hubiera exigido por error la presentación de facturas para las certificaciones presentadas.

- ✓ *¿Cuáles son los índices mensuales de aplicación al sistema extraordinario y excepcional a que hace referencia el Título II del RDL 3/2022?*

La aplicación de las fórmulas tipo modificadas en los términos descritos en el RDL 3/2022 exige obligatoriamente atender a los índices mensuales de los precios de los

⁶ Véase la *Circular 1/2022, de fecha 25 de mayo, de la dirección general de contratación, sobre revisión excepcional de precios en aplicación del Decreto-ley 3/2022, de 6 de abril*, por el que se adoptan medidas excepcionales y urgentes en la contratación pública en Aragón, y el *informe 14/22 de la JCCPE* (referente al artículo 6 del Real Decreto-Ley 3/2022, de 1 de marzo. Clasificación de informes: 5. Cuestiones relativas al precio de los contratos. 5.4. Revisión de precios).

componentes básicos de costes que hayan sido elaborados por el INE según el artículo 103.8 de la LCSP en los siguientes términos:

“El Instituto Nacional de Estadística elaborará los índices mensuales de los precios de los componentes básicos de costes incluidos en las fórmulas tipo de revisión de precios de los contratos, los cuales serán aprobados por Orden del Ministro de Hacienda y Función Pública, previo informe del Comité Superior de Precios de Contratos del Estado.

Los índices reflejarán, al alza o a la baja, las variaciones reales de los precios de la energía y materiales básicos observadas en el mercado y podrán ser únicos para todo el territorio nacional o particularizarse por zonas geográficas”.

- ✓ *¿Qué debería entenderse por "contratos que se encuentren en ejecución"? ¿Podría considerarse que un contrato en el que sus obras estén suspendidas con acta de suspensión por causa imputable al órgano de contratación se encontraría todavía en fase de ejecución a estos mismos efectos?*

De conformidad con el artículo 208.2 de la LCSP, se puede interpretar que, en el supuesto de suspensión de una obra, por ejemplo, la AP deberá abonar los daños y perjuicios causados por gastos de mantenimiento, indemnizaciones por suspensión del contrato de trabajo concertados para la ejecución, alquileres, pólizas, etc., concluyéndose en este sentido que la ejecución no está terminada, razón por la cual se tendría derecho a tales abonos si estuvieran justificados. De acuerdo con este razonamiento, se manifiesta en términos parecidos la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en su informe 14/22, en cuya consideración quinta destaca que *“el hecho de que la ejecución del contrato se encuentre suspendida no significa que tal ejecución esté finalizada, salvo que se acuerde la suspensión definitiva del mismo, concepto que el RGLCAP identifica con el desistimiento. Por tanto, hay que entender que tales periodos de suspensión son necesariamente anteriores a una eventual recepción de la obra y aprobación de la certificación final, razón por la cual, las reglas del RDL 3/22 sí resultarían de aplicación a los contratos suspendidos en su ejecución”.*

Por consiguiente, la suspensión se tiene en cuenta para el plazo, sin perjuicio de que no se estuviere ejecutando obra, pues la propia dilación del tiempo es el *leitmotiv* de este RDL, al estar correlacionado el tiempo, la inflación y el coste de los materiales.

III. Cálculo de la revisión de precios.

Una vez explicado el aspecto jurídico, se procede a realizar una somera explicación de los cálculos que se requieren para verificar si la revisión de precios solicitada cumple o no con los requisitos establecidos en la norma, en concreto, tendiendo al artículo 6 del RDL 3/2022. De acuerdo con este precepto, se reconocerá al contratista la posibilidad de una revisión excepcional de precios en los contratos públicos de obras, ya sean administrativos o privados, adjudicados por cualquiera de las entidades que formen parte del sector público estatal, que:

- a) *se encuentren en ejecución, licitación, adjudicación o formalización a la entrada en vigor de este RDL.*
- b) *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 RDL.*

A mayor abundamiento, se reconoce la posibilidad de la revisión excepcional de precios a los contratistas en aquellos contratos públicos de obras, bien sean administrativos o privados, adjudicados por cualquiera de las entidades que forman parte del sector público estatal, que reúnan las siguientes condiciones:

- a) *Que el anuncio de licitación se publique en la plataforma de contratos del sector público en el plazo de un año desde la entrada en vigor de este real decreto.*
- b) *Que el PCAP establezca una fórmula de revisión de precios.*

Es oportuno indicar que, en los contratos de obras cuyo PCAP recoja una fórmula de revisión de precios, será esta la que se aplicará. Por el contrario, si en los pliegos no se recogiera la revisión de precios, se utilizará la fórmula que a continuación se detalla.

Para el supuesto de la estimación, se requiere tener en cuenta las siguientes dos fases bien diferenciadas:

- ***Primera fase: el reconocimiento de la revisión por el órgano de contratación.***

El precepto idóneo para iniciar esta fase será el artículo 7 del RDL 3/2022, que dispone lo siguiente:

“La revisión excepcional de precios se reconocerá cuando el incremento del coste de los materiales empleados para el contrato de obras haya tenido un impacto directo y relevante en la economía del contrato durante su vigencia y hasta su finalización”.

Asimismo, se indica en este RDL que se considerará que existe tal impacto cuando el incremento del coste de materiales antes enumerados exceda del 5% del importe certificado del contrato en ese mismo período.

Para ver si este requisito se cumple, tendrá que acreditarse que se ha producido un incremento del precio de los siguientes materiales: *materiales siderúrgicos (S); materiales bituminosos (B); aluminio (A); cobre (U); cemento (C); material cerámico (L); madera (M); plásticos (P); productos químicos (Q) y vidrio (V)*. Estos materiales están reconocidos en el artículo 7 del RDL 3/2022 y, complementariamente, en el artículo único de la Orden HFP/1070/2022, de 8 de noviembre, por la que se establece la relación de otros materiales.

El incremento deberá producirse aplicándose la fórmula correspondiente, que se detallará más adelante, a los importes de las certificaciones de obra (por ejemplo,

certificación ordinaria de febrero de 2022), siempre que se cumplan acumulativamente los siguientes requisitos (al margen de otros que el órgano de contratación pudiera considerar oportuno):

- El periodo solicitado (certificado de obra) deberá ser posterior al 1 de enero de 2021, sin perjuicio de que la obra haya comenzado antes de la citada fecha. Asimismo, en consonancia con el artículo 6 del RDL 3/2022, la revisión no se aplicará a los contratos en el que el anuncio de adjudicación o formalización se publique en la plataforma de contratos del sector público a partir del 2 de marzo de 2023, es decir, al año desde la entrada en vigor de este RDL, sin que haya sido objeto de prórroga durante este periodo.
- Por regla general, el periodo solicitado por el contratista no podrá ser inferior a 12 meses ni superior a 24 meses. Por ejemplo, en un contrato que tiene un plazo de 16 meses, el contratista deberá solicitar la revisión, como mínimo, de 12 meses y, como máximo, de 16 meses, es decir, la duración máxima del contrato. En todo caso, hay que distinguir el periodo solicitado de la duración del contrato, al no ser conceptos idénticos, puesto que el contrato puede sufrir reveses de diferente índole, como ampliaciones de plazo, suspensiones temporales totales, etc.
- Si el contrato tuviera una duración inferior a los 12 meses y mínima de 4 meses, el cálculo se realizará sobre la totalidad de los importes del contrato certificados (siendo estos el sumatorio de presupuesto de ejecución material, gastos generales y beneficio industrial y restándole el porcentaje de baja en la adjudicación del contrato). Si el tiempo es inferior, no se podrá solicitar la revisión excepcional.
- La fórmula de revisión de precios será la que le corresponda, según la naturaleza de la obra, y que determine (dándose esta posibilidad según lo señalado anteriormente) la DF o la contrata, de entre las comprendidas en el Real Decreto 1359/2011, de 7 de octubre, por el que se aprueba la relación de materiales básicos y las fórmulas tipo-generales de revisión de precios de los contratos de obras y de contratos de suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas (en adelante, RDL 1359/2011), siempre que en el PCAP no recoja una fórmula de revisión, en cuyo caso se utilizará esta.
- Deberá comprobarse que la cuantía de la revisión excepcional de precios no supere el 20% del precio de adjudicación del contrato. En consecuencia, en el supuesto de que supere dicho límite la cuantía de la revisión será el 20% del precio de adjudicación.

De acuerdo con el artículo 7 del RDL 3/2022, por un lado, deberán suprimirse los diez materiales que no se encuentren en el listado señalado. Estos materiales excluidos tienen individualmente unos coeficientes, los cuales deberán sumarse al término fijo (que representa la fracción no revisable del precio del contrato y que se encuentra al final de la fórmula).

Por otro lado, se mantienen en la fórmula resultante los coeficientes que se refieren a los materiales que deberán tenerse en cuenta a efectos de la revisión de precios. Como puede comprobarse, estos coeficientes sumados al término fijo equivalen a 1. Se procede a mostrar un ejemplo para su mejor comprensión a medida que se detallan todos los pormenores.

➤ **Ejemplo en la aplicación del reconocimiento para obras de climatización de un edificio sede de la Delegación del Gobierno en Sevilla.**

El objeto de las obras está relacionado con reforma y adaptación de un sistema de climatización. Tras la oportuna acta de replanteo, se inicia las obras con fecha 1 de noviembre de 2020.

Una contrata solicita con fecha 9 de enero de 2023 una revisión de precios de varias certificaciones ordinarias, en concreto las que se refieren a febrero, marzo y abril del año 2022. En el PCAP no existe una fórmula aplicable de revisión de precios, de acuerdo con el artículo 105 de la LCSP. La empresa contratista solicita por ello, a la vista de las circunstancias actuales, la revisión excepcional de precios. De esta manera, presenta anexado con el visto bueno de la DF la fórmula aplicable 821, en virtud del anexo II del RD 1359/2011.

Entre los datos más relevantes, se señala que el precio de adjudicación del contrato es de 750.000 € (IVA excluido), siendo la fecha de formalización del contrato con fecha 16 de julio de 2020.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto y atendiendo, por ejemplo, a la Circular 1/2022, de 25 de mayo⁷, habría que distinguir dos fases bien diferenciadas como se ha señalado: primero, la que se refiere al reconocimiento de la revisión excepcional y, segundo, el cálculo de su importe. Se analizan con detalle las siguientes fases:

1.- Identificación de la fórmula aplicable: 821 “Obras de edificación con alto componente de materiales metálicos e instalaciones. Obras de edificación de oficinas”.

Tiene sentido esta fórmula y no otra, dado que los aparatos de aire acondicionado presentan este tipo de materiales. Otras fórmulas, como puede ser la 832, carecerían de sentido, al disponer un alto componente de madera. En cualquier caso, se tendrían que evaluar -de ahí la importancia de la DF- las partidas de materiales del proyecto.

Asimismo, dado que la revisión de precios se puede reconocer desde el 1 de enero de 2021, el índice de revisión de precios se aplicará en el siguiente ejemplo a partir de esa fecha. Así pues, se insiste en que no cabe aplicarse para obras cuyo inicio fuera a partir del día 2 de marzo de 2023.

⁷ Circular 1/2022, de fecha 25 de mayo, de la Dirección General de contratación, sobre revisión excepcional de precios en aplicación del Decreto-ley 3/2022, de 6 de abril, por el que se adoptan medidas excepcionales y urgentes en la contratación pública en Aragón.

Concretándose en la fórmula 821, su expresión matemática sería:

$$K_t = 0,08_t / A_0 + 0,01B_t / B_0 + 0,05C_t / C_0 + 0,01E_t / E_0 + 0,02F_t / F_0 + 0,01L_t / L_0 + 0,04M_t / M_0 + 0,03P_t / P_0 + 0,01Q_t / Q_0 + 0,03R_t / R_0 + 0,18S_t / S_0 + 0,08T_t / T_0 + 0,01U_t / U_0 + 0,02V_t / V_0 + 0,42$$

2.- Para la comprobación de si la empresa solicitante tuviese derecho a la revisión excepcional de precios, deberían suprimirse todos aquellos materiales que no se refieran a: materiales siderúrgicos (S); bituminosos (B); aluminio (A), cobre (U); cemento (C); cerámico (L); madera (M); plásticos (P); productos Químicos (Q); y vidrio (V).

Por lo tanto, de acuerdo con esta fórmula, se eliminarían tres materiales y la energía:

- ✓ Focos y luminarias (F)
- ✓ Áridos y Rocas (R)
- ✓ Materiales electrónicos (T)
- ✓ Energía (E)

Como se puede observar, tienen unos coeficientes individuales para cada uno de ellos atendiendo a la fórmula:

- ✓ 0,01 E_t / E_0 Energía (E)
- ✓ 0,02 F_t / F_0 Focos y luminarias
- ✓ 0,03 R_t / R_0 Áridos y rocas
- ✓ 0,08 T_t / T_0 Materiales electrónicos

Al final de la fórmula aparece un término fijo con un valor de 0,42 (que representa la fracción no revisable del precio del contrato).

Tras la suma de estos coeficientes y el término fijo, resultaría:

$$0,01 + 0,02 + 0,03 + 0,08 + 0,42 = \underline{0,56}$$

Reemplazando este valor final de 0,56 a la citada fórmula corregida quedaría del siguiente modo:

$$K_t = 0,08A_t / A_0 + 0,01B_t / B_0 + 0,05C_t / C_0 + 0,01L_t / L_0 + 0,04M_t / M_0 + 0,03P_t / P_0 + 0,01Q_t / Q_0 + 0,18S_t / S_0 + 0,01U_t / U_0 + 0,02V_t / V_0 + \underline{0,56}$$

Y como se puede comprobar, la suma de todos los coeficientes mantenidos (sin eliminar) más el término fijo es igual a la unidad:

$$0,08 + 0,01 + 0,05 + 0,01 + 0,04 + 0,03 + 0,01 + 0,18 + 0,01 + 0,02 + \underline{0,56} = 1$$

Una vez realizado este cálculo, surgirá la siguiente cuestión: ¿Qué significa cada una de las variables que se representan en la fórmula?

Procedemos a utilizar como referencia el cobre, aunque es análogo para los restantes materiales, en los que se tendrán que realizar idénticas operaciones.

- ✓ U_0 representaría el valor del precio que tiene el cobre en el índice de precios publicados (en el primer mes que se empieza a tomar como referencia de fecha de cálculo de la revisión). Por ejemplo, si el contrato empieza en noviembre, U_0 será el precio del cobre en este mes (conforme a los índices del INE⁸), el cual se tomará como referencia para el resto de los meses, es decir, U_0 no varía.
- ✓ U_t representaría el valor el precio que tiene el material en el índice de precios publicados en cada mes seleccionado. Es decir, U_t varía en función del precio que tenga el material en el mes que se certifica.
- ✓ U_t / U_0 representa a la fracción U.
- ✓ i es el coeficiente (**0,01**) que multiplica a la fracción. Este varía en función del material y será el que aparece en la fórmula. Como recordatorio: **0,01** (U_t / U_0).
- ✓ La Suma de U correspondería con $(U_t / U_0) \times i$

Por lo tanto, quedaría configurado el análisis del incremento del precio del cobre como se observa en la siguiente tabla resumida:

Certificados	U_t	U_0	I	Fracción U	Suma U
31/10/2020	96,726	96,726	0,01	1	0,01
30/11/2020	99,975	96,726	0,01	1.03359	0,0103359
31/12/2020	106,343	96,726	0,01	1,09943	0,0109943
31/01/2021	109,529	96,726	0,01	1,13236	0,0113236
28/02/2021	117,473	96,726	0,01	1,21449	0,0121449
31/03/2021	124,598	96,726	0,01	1,28815	0,0128815
30/04/2021	130,128	96,726	0,01	1,34533	0,0134533
31/05/2021	138,834	96,726	0,01	1,43533	0,0143533
30/06/2021	129,753	96,726	0,01	1,34145	0,0134145
31/07/2021	131,116	96,726	0,01	1,35554	0,0135554
31/08/2021	130,876	96,726	0,01	1,35301	0,0135301
30/09/2021	129,872	96,726	0,01	1.34268	0,0134268
31/10/2021	140,605	96,726	0,01	1.45364	0,0145364
30/11/2021	141,056	96,726	0,01	1.45830	0,0145830
31/12/2021	141,139	96,726	0,01	1.45916	0,0145916
31/01/2022	140,314	96,726	0,01	1.45063	0,0145063
28/02/2022	144,796	96,726	0,01	1.49697	0,0149697
31/03/2022	150,924	96,726	0,01	1.56033	0,0156033
30/04/2022	155,235	96,726	0,01	1.60489	0,0160489
30/05/2022	145,071	96,726	0,01	1.49981	0,0149981

Tabla de elaboración propia.

Estos cálculos se realizarán para cada uno de los materiales (cemento, madera, etc.).

⁸ [INEbase / Industria, energía y construcción / Construcción y vivienda / Índices de precios de materiales, nacional de la mano de obra y de componentes de transporte de viajeros por carretera / Resultados](#)

Una vez se tengan todas las tablas de cálculo realizadas, deberá determinarse la variable K_t , la cual se define como el resultado de sustituir las variables anteriormente explicadas a la fórmula. Asimismo, expresado en otros términos, se identificaría como la suma [formulada como $(U_t / U_0) \times i$] de cada uno de los materiales ante la siguiente expresión matemática corregida por cada mes seleccionado, como en este supuesto, febrero, marzo y abril⁹:

$$\begin{aligned}
 \underline{K_t}_{\text{feb.}} &= 0,08A_t/A_0 + 0,01B_t/B_0 + 0,05C_t/C_0 + 0,01L_t/L_0 + 0,04M_t/M_0 + \\
 &0,03P_t/P_0 + 0,01Q_t/Q_0 + 0,18S_t/S_0 + \mathbf{0,01* [(144,796) / (96,726)]} + 0,02V_t/V_0 + \mathbf{0,56} \\
 \underline{K_t}_{\text{mar.}} &= 0,08A_t/A_0 + 0,01B_t/B_0 + 0,05C_t/C_0 + 0,01L_t/L_0 + 0,04M_t/M_0 + \\
 &0,03P_t/P_0 + 0,01Q_t/Q_0 + 0,18S_t/S_0 + \mathbf{0,01* [(150,924) / (96,726)]} + 0,02V_t/V_0 + \mathbf{0,56} \\
 \underline{K_t}_{\text{abr.}} &= 0,08A_t/A_0 + 0,01B_t/B_0 + 0,05C_t/C_0 + 0,01L_t/L_0 + 0,04M_t/M_0 + \\
 &0,03P_t/P_0 + 0,01Q_t/Q_0 + 0,18S_t/S_0 + \mathbf{0,01* [(155,235) / (96,726)]} + 0,02V_t/V_0 + \mathbf{0,56}
 \end{aligned}$$

En todo caso, el objetivo de estas operaciones es verificar que el coste de los materiales excede del 5% del importe certificación (ordinaria y/o final¹⁰) del contrato de ejecución de obras, concediendo en caso afirmativo, el derecho a que se reconozca la revisión excepcional de precios al contratista. Se calcula de este modo el incremento del coste de los materiales para los meses seleccionados (febrero, marzo y abril), es decir, aquellos que la empresa ha elegido para que se revisen.

Certificación	Mes	Importe (I)	K_t ¹¹	(I x K_t)	Derecho Rev.
17	Febrero-22	104.234,16	1,2096777	126.089,74	20,96%
18	Marzo-22	98.076,12	1,2126523	118.932,23	21,26%
19	Abril-22	110.155,45	1,2412546	136.730,96	24,12%

Importes certificación	312.465,73	381.752,93
------------------------	------------	------------

Como se observa, el valor K_t representa el incremento porcentual de los costes de los materiales. En la certificación ordinaria de febrero el incremento ha sido de un 20,96%, en marzo del 21,06% y en abril del 24,12%. Por consiguiente, en estos tres ejemplos, el coste de los materiales, al exceder del 5% que aparece en el artículo 7 del RDL 3/2022, cumpliría el requisito del derecho al reconocimiento de la revisión excepcional de precios.

⁹ Los cálculos que se detallarán en este artículo de K_t no se corresponden con ninguna estimación previa realizada de los coeficientes y los materiales. Son números inventados para ilustrar con un ejemplo las diferentes fases del procedimiento.

¹⁰ Los importes certificados se referirán al presupuesto de ejecución material (PEM)+ Gastos Generales (GG)+ Beneficio Industrial (BI)- Importe de Baja en la adjudicación.

¹¹ K_t con números inventados para su comprensión.

A continuación, se deberá realizar el cálculo de la revisión de precios.

▪ *Segunda fase: el cálculo de la revisión excepcional de precios.*

La cuantía de la revisión de precios se calcula en virtud de lo establecido en el artículo 8 del RDL 3/2022, lo que significa estimar la diferencia entre el importe certificado sin la revisión y el que se habría certificado si dicha ejecución tuviera derecho a la revisión de precios, según la fórmula aplicable de entre las contempladas en el Real Decreto 1359/2011.

A diferencia del anterior apartado, referente al reconocimiento de la revisión, en esta fase no se suprime ningún material (focos y luminarias; áridos y rocas; y materiales electrónicos), salvo el término que corresponde a la energía (E). Este procedimiento es aplicable sin perjuicio de que se hubiera o no ejecutado el 20% del importe del contrato o no hubiesen transcurrido 2 años desde su formalización, con la excepción ya mencionada de que el PCAP recogiera una fórmula de revisión de precios, en cuyo caso se aplicaría esta y no la que se ha desarrollado.

De este modo, retomándose el ejemplo anterior, se señala la fórmula según la siguiente expresión:

$$K_t = 0,08A_t/A_0 + 0,01B_t/B_0 + 0,05C_t/C_0 + \mathbf{0,01E_t/E_0} + 0,02F_t/F_0 + 0,01L_t/L_0 + 0,04M_t/M_0 + 0,03P_t/P_0 + 0,01Q_t/Q_0 + 0,03R_t/R_0 + 0,18S_t/S_0 + 0,08T_t/T_0 + 0,01U_t/U_0 + 0,02V_t/V_0 + \mathbf{0,42}$$

Ahora, suprimiéndose la energía (E) y sumándose al valor del término fijo (0,42) resultaría:

$$K_t = 0,08A_t/A_0 + 0,01B_t/B_0 + 0,05C_t/C_0 + 0,02F_t/F_0 + 0,01L_t/L_0 + 0,04M_t/M_0 + 0,03P_t/P_0 + 0,01Q_t/Q_0 + 0,03R_t/R_0 + 0,18S_t/S_0 + 0,08T_t/T_0 + 0,01U_t/U_0 + 0,02V_t/V_0 + \mathbf{0,43}$$

Y, atendiendo al procedimiento señalado, se sustituye cada material (cemento, madera, aluminio, etc.) por la cuantía que esté establecida en los índices de precios para cada mes, resultando para cada uno de los meses seleccionados (*v.gr.* febrero, marzo y abril).

Una vez se ha llegado a esta fase, deberá tenerse en cuenta que el importe de la revisión excepcional no podrá ser superior al 20% del precio de adjudicación del contrato.

Para el ejemplo que se había señalado, el precio de adjudicación era de 750.000 € (IVA excluido), por lo que el 20% sería de 150.000 € (IVA excluido), siendo este su límite. En el supuesto de que excediera, se tomará este umbral máximo.

Se procede a calcular el importe de la revisión siguiendo las siguientes pautas:

- Se multiplica el resultado de cada $K_{t \text{ mensual}}$ x el importe mensual certificado.

- El resultado obtenido se le resta el importe mensual certificado.
- La cuantía de la resta es el importe mensual de revisión.
- Posteriormente se suma el importe mensual de revisión de cada uno de los meses del periodo de revisión que se solicitara por la contrata.

Certificaciones	I	K_t^{12}	$K_t \times I$	$[(K_t \times I) - I]$
Febrero-22	104.234,16	1,21456	126.598,64	22.364,48
Marzo-22	98.076,12	1.22093	119.744,08	21.667,96
Abril-22	110.155,45	1,21624	133.975,46	23.820,01

A continuación, se sumarían los tres importes líquidos, es decir, el resultado de las tres cuantías según la fórmula $[(K_t \times I) - I]$, siendo el importe total de 67.852,45 € (IVA excluido). Se comprueba según este cálculo que el importe líquido es menor del 20%, en concreto un 9.04% del precio de adjudicación.

A la vista de todo lo anterior, el lector podría preguntarse, ¿qué ocurriría si para las últimas certificaciones no se tuvieran los índices actualizados?

En ese supuesto, se tomarían como referencia los índices del último mes que se hubiera publicado en el INE, estimándose los importes según lo desarrollado anteriormente, resultando para esas certificaciones una cuantía al alza o a la baja respecto al índice provisional último que se haya utilizado. Por ejemplo, en el supuesto de los meses de febrero, marzo y abril de 2022 que se ha tomado en el ejemplo, si en el momento de la revisión excepcional de precios únicamente estuviera actualizado el índice de U_t de febrero de 2022, se tomaría el importe 144,796 para marzo y abril, lo que resultaría para las tres certificaciones ordinarias un K_t idéntico de 1,21456.

IV. La tramitación contable.

La fase contable del pago es la quintaesencia del procedimiento, sin la cual ningún aspecto previo tendría sentido señalar. A efectos de resumir los aspectos más relevantes, se procede a exponer las cuestiones generales y las dudas más frecuentes que han surgido en la tramitación.

4.1. Cuestiones generales.

Concretamente, en el artículo 10.2 RDL, se señala que *“la cuantía resultante de esta revisión excepcional se aplicará en la certificación final de la obra como partida adicional con pleno respeto a la legislación presupuestaria.”* Y a continuación se expresa que *“el importe se corregirá en su caso, al alza o a la baja, en la liquidación del contrato, con los*

¹² K_t es un número no calculado; es ficticio. Sólo se encuentra para la comprensión del cálculo de la revisión excepcional de precios.

índices oficiales definitivos correspondientes al periodo en que se haya aplicado la revisión”.

Como es notoriamente conocido, una vez adjudicado el contrato, se tiene que retener el 10% del importe de adjudicación (IVA incluido) para la certificación final. Concretamente, en virtud del artículo 47.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, se indica que:

“En los contratos de obra de carácter plurianual, con excepción de los realizados bajo la modalidad de abono total del precio, se efectuará una retención adicional de crédito del 10 por ciento del importe de adjudicación, en el momento en que ésta se realice. Esta retención se aplicará al ejercicio en que finalice el plazo fijado en el contrato para la terminación de la obra o al siguiente, según el momento en que se prevea realizar el pago de la certificación final”¹³.

En todo caso, en el supuesto en el que exista revisión excepcional de precios, deberán elaborarse dos documentos contables de retención de crédito (RC) separadamente, dentro del mismo expediente creado para la certificación final, si fuera este el supuesto. Por un lado, un RC para el pago del exceso de mediciones (por un máximo del 10% del contrato principal) y, por otro lado, un RC para el importe (estimado) que resultara de los índices tomados de la revisión de precios, dado que como ya se ha indicado, la revisión de precios constituye una partida adicional en la certificación final. En otras palabras, no podrá realizarse un solo RC conjuntamente por excesos de medición y revisión de precios.

Sin perjuicio de lo anterior, nada impediría que se pudiera realizar el pago de la factura para certificaciones ordinarias con anterioridad al momento de la certificación final, con la oportuna retención de crédito y los documentos contables en sus diferentes fases: aprobación y compromiso del gasto (A y D respectivamente), reconocimiento de la obligación y propuesta de pago (OK), orden de pago (P) y pago material (R).

4.2. Dudas más frecuentes en la tramitación del pago.

Aunque resulta imposible plantear todas las cuestiones, se señalan algunas de las más significativas, máxime por la responsabilidad en que pudiera incurrirse desde la AP si existiera una demora en el paso. Por ello, cabe destacar los siguientes aspectos:

¿Qué requisitos se deben tener en cuenta una vez realizados los cálculos técnicos?

En primer lugar, el artículo 10.2 del RDL señala:

“1. El pago de la cuantía resultante de la revisión excepcional de precios quedará condicionado, en caso de que el contratista hubiera interpuesto cualesquiera reclamaciones o recursos en vía administrativa o ejercitado cualquier tipo de acción

¹³ En caso de que se prevea la certificación final en el ejercicio corriente, se abre un expediente de “otros gastos” y si se prevé la certificación final en un ejercicio posterior, se elaborará un RCEP/TA, según el circuito presupuestario que se utilice por la AP (SOROLLA, SICOSS, etc.).

judicial por causa del incremento del coste de los materiales en ese contrato, a que acredite fehacientemente que ha desistido de aquéllos.

Por tanto, antes de procederse a la resolución por el órgano de contratación que apruebe la revisión excepcional de precios por las certificaciones señaladas, deberá advertirse que la empresa contratista no haya reclamado judicialmente o en vía administrativa. En caso de que así se hubiere hecho, se entiende que seguirá el correspondiente trámite iniciado previamente.

¿Se aplica la revisión de precios también a la certificación final?

Sí. Según el artículo 10.2 del RDL:

“La cuantía resultante de esta revisión excepcional se aplicará en la certificación final de la obra como partida adicional con pleno respeto a la legislación presupuestaria. El órgano de contratación estará facultado, siempre que cumpla con los requisitos exigidos en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, para realizar pagos a cuenta por el importe de la revisión calculada a la fecha de pago de cada certificación de obra”.

Aunque no aparece expresamente regulado para la certificación final de una obra, de la lectura del artículo 10.2 del RDL se desprende afirmativamente, al disponer que:

“La cuantía resultante de esta revisión excepcional se aplicará en la certificación final de la obra como partida adicional con pleno respeto a la legislación presupuestaria. El órgano de contratación estará facultado, siempre que cumpla con los requisitos exigidos en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, para realizar pagos a cuenta por el importe de la revisión calculada a la fecha de pago de cada certificación de obra.

El importe se corregirá, en su caso, al alza o a la baja, en la liquidación del contrato, con los índices oficiales definitivos correspondientes al período en que se haya aplicado la revisión.”

Además de lo anterior, como se puede advertir, el precepto menciona la liquidación del contrato para el importe corregido, en este supuesto al alza o a la baja. Sería quizás oportuno tener en cuenta la figura análoga de la revisión de precios normal (para aquellos contratos superiores a dos años) que se refiere en el artículo 105 de la LCSP:

“El importe de las revisiones que procedan se hará efectivo, de oficio, mediante el abono o descuento correspondiente en las certificaciones o pagos parciales a cuyo efecto se tramitará a comienzo del ejercicio económico el oportuno expediente de gasto para su cobertura. Los posibles desajustes que se produjeran respecto del expediente de gasto aprobado en el ejercicio, tales como los derivados de diferencias temporales en la aprobación de los índices de precios aplicables al contrato, se podrán hacer efectivos en la certificación final o en la liquidación del contrato”.

La ley hace una distinción, por un lado, entre revisiones de precios cuyo abono o descuento se deberá hacer al comienzo del ejercicio económico y, por otro lado, los posibles desajustes, facultando tanto en la certificación ordinaria como la final para su reconocimiento en metálico. Siguiéndose este criterio, sería factible que el abono de la revisión excepcional de precios del RDL pueda materializarse también en las certificaciones ordinarias que se tramiten al comienzo del ejercicio económico, según el oportuno expediente de gasto, es decir, sin tener que esperarse a la certificación final.

Según este razonamiento, al margen de que el momento más idóneo del pago de la revisión excepcional de precios pudiera ser en la certificación final, sería posible que pudiese realizarse el pago anteriormente si la contratista lo solicitara. Debe recordarse que el RDL pretende paliar las dificultades que atraviesa una empresa por la inflación durante la ejecución de la obra.

Del mismo modo, no tendría que esperarse necesariamente a la liquidación del contrato (un año posterior al acta de recepción de las obras, momento en que finaliza el periodo de garantía) para el pago íntegro de la revisión excepcional, si se tienen los índices definitivos de precios en el momento de la certificación final.

¿En qué momento necesariamente deberá realizarse el pago de la factura?

En la primera frase del apartado 2 del art. 10 del RDL, se indica que *“la cuantía resultante de esta revisión excepcional se aplicará en la certificación final de la obra como partida adicional”*. A continuación, parece señalar que el órgano de contratación estaría facultado para realizar los pagos en las certificaciones de cada obra, lo que *a priori* parece que se referiría a las certificaciones ordinarias cuando la ejecución de la obra aún no ha finalizado.

A mayor abundamiento, parece que la intención de la norma es reconocer el pago incluso en las certificaciones ordinarias, es decir, en un periodo temporal relativamente inmediato, para evitar que se demore aún más (por la significativa inflación). En este sentido, la exposición de motivos del real decreto ley señala que:

“Las excepcionales circunstancias sociales y económicas que ha producido la pandemia desencadenada por el virus SARS-CoV-2 han repercutido de una manera directa en la ejecución de determinados contratos del sector público. Tras el descenso experimentado en 2020, los precios de las materias primas han subido con fuerza en 2021 en el contexto de la recuperación económica. El alza extraordinaria del coste de determinadas materias primas que resultan necesarias para la ejecución de ciertas unidades de obra ha repercutido de manera intensa en los contratos de obras.

Todo ello ha tenido como consecuencia que la ejecución de un número significativo de contratos se haya dificultado notablemente, pues los contratistas han visto cómo se alteraba fuertemente la economía de estos contratos por causa de un incremento extraordinario de ciertos costes, incremento que era imprevisible en el momento de la licitación y que excedería del que pueda ser incluido en el riesgo y ventura que el contratista ha de soportar en todo contrato público.

[...] Sin embargo, la magnitud y el carácter imprevisible del alza experimentada en el último año por los precios de un número limitado de materias primas indispensables para la realización de determinadas obras no es posible afrontarla con dicho mecanismo en aquellos contratos cuyos pliegos no incorporan revisión de precios.

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

Por este motivo, en aras de no mermar las expectativas del contratista, se entiende que deberá abonarse la factura en el plazo de treinta días desde el momento en que la empresa contratista la presentase (con el incremento de precios de esa revisión incorporada). Al margen de este razonamiento, el RDL 3/2022 no señala ningún cómputo de plazo concreto para el abono, entendiéndose por ello que deberá acudirse al artículo 198.4 de la LCSP, que establece dos fases diferenciadas. Por un lado, la conformidad de la factura por la unidad pertinente de la AP, al indicar que *“La Administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los treinta días siguientes a la fecha de aprobación de las certificaciones de obra o de los documentos que acrediten la conformidad [...].”*

Por otro lado, el precepto en su desarrollo señala que *“Para que haya lugar al inicio del cómputo de plazo para el devengo de intereses, el contratista deberá haber cumplido la obligación de presentar la factura ante el registro administrativo correspondiente en los términos establecidos en la normativa vigente sobre factura electrónica, en tiempo y forma, en el plazo de treinta días desde la fecha de entrega efectiva de las mercancías o la prestación del servicio”*.

En otras palabras, la norma distingue una fase de presentación de la factura por la contratista, que deberá aprobarse por el órgano competente en un mes desde su entrada por registro de la factura electrónica y, además, un mes para su abono desde esta conformidad, en el que deberán realizarse los documentos contables de reconocimiento y pago material efectivo.

En caso contrario, si no se pagara en este plazo, la empresa podría reclamar intereses por la demora sufrida, tal y como sostiene el artículo 198.4 de la LCSP, que señala *“[...] si se demorase, deberá abonar al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo de treinta días los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro en los términos previstos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales”*.

Ahora bien, conviene aclarar que, si el contratista incumpliera o se demorase en el plazo de treinta días para presentar la factura, no se producirá el devengo de intereses hasta que transcurrieran treinta días desde la fecha de la correcta presentación de la factura. De este modo, se impide la utilización de manera torticera de un derecho por la contrata, en el

que se realizaran envíos distractores y erróneos para la obtención de intereses injustificados.

Por último, al hilo de todo lo anterior, carecería de sentido que, en virtud del artículo 10.1 del RDL, se exigiera en el momento del reconocimiento del derecho que el contratista no hubiera interpuesto ningún recurso o reclamación en vía administrativa o ejercitado acción judicial alguna por causa del incremento del coste de los materiales, si con mucha demora posterior se tuviera que realizar el pago. Esto ocurriría en el supuesto de la liquidación, si fuera en este periodo (y no un momento previo) cuando se abonare una certificación ordinaria, dado que en este tiempo transcurrido la contrata podría haber interpuesto algún recurso o reclamación para el cobro.

En el supuesto de que tuvieran que actualizarse índices para certificaciones ordinarias, ¿en qué momento se pagaría la cantidad resultante a pagar o devolver?

Existen varios preceptos que contemplan este supuesto. El primero de ellos se encuentra recogido en el artículo 105 de la LCSP, en el que se indica que *“Los posibles desajustes que se produjeran respecto del expediente de gasto aprobado en el ejercicio, tales como los derivados de diferencias temporales en la aprobación de los índices de precios aplicables al contrato, se podrán hacer efectivos en la certificación final o en la liquidación del contrato”*. Por tanto, si se hubiera reconocido la revisión excepcional de precios con anterioridad a la certificación final, siendo este el plazo límite para pedirse por la contrata, posteriormente bien en esta certificación última o en la liquidación si se hubiera procedido al pago en aquella, se haría efectivo el pago.

En segundo lugar, y siendo más preciso, el artículo 10.2 del RDL 3/2022, expresa que *“el importe se corregirá, en su caso, al alza o a la baja, en la liquidación del contrato, con los índices oficiales definitivos correspondientes al período en que se haya aplicado la revisión”*.

Una vez realizados los cálculos, pueden darse tres posibles escenarios: que el nuevo importe líquido coincidiera con el que se hubiera tomado como referencia, dando una liquidación a 0 euros; un segundo supuesto, en el que el nuevo cálculo fuera superior al que se utilizara como índice de referencia, debiéndose pagar según los preceptos indicados en la liquidación; o por último, que el importe líquido fuera superior al que se hubiese utilizado como base, solicitándose de oficio por la AP la devolución del citado importe.

V. Metodología y conclusiones.

A tenor de lo explicado según las diferentes normas y de acuerdo con las aclaraciones aportadas, a modo de resumen, se debe tener en cuenta que la contratista deberá presentar la documentación de la manera más ordenada posible. Como se ha apuntado, deberán señalarse de manera concreta las certificaciones en las que se solicita la revisión excepcional de precios, sin que pueda resultar por regla general un plazo inferior a 12 meses ni superior a 24. Al margen de que no tiene la necesidad de presentar facturas o documentos de pago que justifiquen el coste real de los materiales (dada la enorme laboriosidad que supondría y porque de la lectura del RDL no se exige), sí es importante

presentar los cálculos mediante tablas y documentación con el incremento de los costes de los materiales que han sido objeto de operaciones.

A su vez, el órgano de contratación deberá evaluar pormenorizadamente que se cumplen los requisitos y que se encuentra entre los plazos comprendidos, sin que pueda exceder a su vez el límite de la aprobación de la certificación final.

Durante esta primera fase, podrá comunicarse y subsanarse todas las veces que se considere necesario la documentación presentada. Asimismo, una vez presentada toda la documentación, se dictaría la orden de inicio, en la que se explicaría el criterio provisional del órgano de contratación sobre si concurren o no las circunstancias para reconocerse la revisión excepcional de precios, tal y como se ha detallado anteriormente. Al margen de las apreciaciones aportadas, con toda la documentación evaluada, se otorgaría al contratista un plazo de alegaciones de 10 días en virtud del artículo 9 del RDL; transcurrido el citado plazo, en el periodo de un mes deberá fundamentarse todos los aspectos jurídicos y técnicos en relación con la documentación presentada y las alegaciones formuladas. En este momento, resulta esencial acudir al servicio jurídico de la AP competente para que respalde o discrepe del juicio manifestado por el órgano de contratación. En caso de que este informe jurídico abogara por el reconocimiento y pago, se enviaría a fiscalizar el expediente de pago según la normativa pertinente¹⁴. En caso contrario, se podría prescindir del envío a la intervención o al servicio de fiscalización y se resolvería con la firma del órgano de contratación manifestando su no reconocimiento, salvo que el organismo público decidiera apartarse del criterio jurídico solicitado.

En el supuesto de que todo fuera de conformidad (a nivel jurídico y de fiscalización previa), se firmaría por el órgano de contratación la resolución y se le trasladaría a la contratista, señalándole que deberá presentar la factura para su pago. Por el contrario, si no fuere este el escenario, se le indicará el derecho a presentar el recurso potestativo de reposición según el artículo 123 de la LPAC o, en su caso, recurso contencioso-administrativo en el plazo previsto en el artículo 46 de la Ley 29/1998 de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

A tenor de lo expuesto, las sugerencias contempladas en este artículo han tenido como único objeto contribuir a despejar algunas dudas, agilizar los plazos en un mundo cada vez más volátil y que se evite retrotraer innecesariamente determinadas actuaciones administrativas. Como se ha podido comprobar, las diferentes normas en ocasiones pueden resultar ambiguas, y principalmente el RDL 3/2022, del que existe poca literatura al ser una novedad normativa tan reciente, propiciada por la coyuntura económica. En cualquier caso, como conclusión, al margen de todo lo anterior, resulta importante señalar la imperiosa necesidad de que exista siempre una comunicación fluida entre la DF, la contratista y el órgano de contratación, a fin de entender con la mayor claridad posible

¹⁴ Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado; Real Decreto 706/1997, de 16 de mayo, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Seguridad Social; Decreto 62/2021, de 21 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la modalidad de intervención previa de requisitos esenciales en la Comunidad de Madrid; etc.



CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, JUSTICIA E INTERIOR
ABOGACÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Subdirección General de Asistencia Jurídica Convencional,
Asuntos Constitucionales y Estudios

**Comunidad
de Madrid**



Revista Jurídica
de la Comunidad de Madrid

todos los pormenores en la ejecución de las obras, incluyendo la revisión excepcional de precios.

6.2. La acreditación de los planes de igualdad de las empresas en los procedimientos de contratación – Paloma Sanz Baos (Letrada de la Comunidad de Madrid)¹⁵

Cualquier adjudicatario de un contrato sometido a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP, en adelante), debe cumplir con lo dispuesto en el artículo 65.1 de esta ley, es decir, debe tener plena capacidad de obrar y no estar incurso en ninguna prohibición de contratar, así como acreditar su solvencia económica y financiera y técnica o profesional, o bien su clasificación cuando lo exija la ley. El incumplimiento de alguno de estos requisitos ocasiona la nulidad del contrato de conformidad con el artículo 39 de la misma ley.

Este breve comentario se centrará en una de las prohibiciones de contratar incluidas en el artículo 71.1.d) de la LCSP –la referida a la obligada disponibilidad de un plan de igualdad en las empresas de más de cincuenta trabajadores- y la forma de acreditar la tenencia del mismo ante el órgano de contratación, pues, a raíz de algunas resoluciones del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, se ha planteado si las mesas de contratación pueden considerar acreditado este requisito con la mera declaración responsable de la empresa o, por el contrario, deben constatar la inscripción del plan de igualdad en un registro específico.

Recordemos que, conforme a la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres (L.O. 3/2007, en adelante), el plan de igualdad de una empresa constituye un “conjunto ordenado de medidas adoptadas después de realizar un diagnóstico de situación, tendentes a alcanzar en la empresa la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres y a eliminar la discriminación por razón de sexo” (sentencia del Tribunal Supremo nº 832/2018, de 13 de septiembre). Dichos planes de igualdad, conforme a los artículos 45 y 46 de la citada ley orgánica deben ser fruto de una negociación entre la empresa y los representantes laborales o sindicales de los trabajadores.

En el ámbito de la contratación pública, la acreditación de la obligación de contar con un plan de igualdad se viene realizando mediante la presentación de una declaración responsable en los términos del artículo 140.1.a) de la LCSP, aunque se prevé legalmente la aprobación de un futuro real decreto que establezca otras formas alternativas de acreditación, que consistirán bien en una certificación del órgano administrativo correspondiente, con vigencia mínima de seis meses, o bien en una certificación del correspondiente registro de licitadores (último párrafo del art. 71.1.d) de la LCSP).

Así pues, en tanto no se apruebe ese futuro real decreto por el Consejo de Ministros, toda empresa de más de cincuenta trabajadores interesada en ser admitida en una licitación deberá aportar, en el sobre de documentación administrativa, el Documento Europeo Único de Contratación (DEUC) debidamente cumplimentado, en el que, entre otras cuestiones, declare no estar incurso en las diferentes prohibiciones de contratar.

¹⁵ En la actualidad ocupa el puesto de Letrada Jefe del Servicio Jurídico en la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad de Madrid.

En la Comunidad de Madrid, los modelos de pliegos de cláusulas administrativas particulares (PCAP, en lo sucesivo) aprobadas por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa incorporan adicionalmente un anexo comprensivo de la declaración responsable relativa al compromiso de la empresa de tener contratados trabajadores con discapacidad y disponer de plan de igualdad.

Así las cosas, recientemente se han suscitado ciertas dudas acerca de la forma idónea para que las empresas licitadoras de más de cincuenta trabajadores -en particular, la empresa propuesta como adjudicataria-, acrediten que cuentan con un plan de igualdad, dado que es obligatorio inscribir ese documento en un registro específico: el Registro y depósito de convenios, acuerdos colectivos de trabajo y planes de igualdad (en adelante, REGCON), adscrito al Ministerio de Trabajo y Economía Social, creado por el Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, por el que se regulan los planes de igualdad y su registro y se modifica el Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo (en adelante, Real Decreto 901/2020).

Hay que aclarar que la L.O. 3/2007 no contemplaba inicialmente la inscripción de los planes de igualdad. Fue el Real Decreto-Ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, el que concretó las materias que debían abordar los planes y creó el REGCON, estableciendo su inscripción obligatoria. El Real Decreto 901/2020 desarrolló la obligación de inscribir en el REGCON todos los planes de igualdad, al margen de su origen y naturaleza, así como el depósito voluntario de las medidas y protocolos de prevención del acoso sexual y por razón de sexo, que, en defecto de los planes de igualdad, están obligadas a elaborar y aplicar las empresas en los términos establecidos en los artículos 45.1 y 48 de la L.O. 3/2007.

A la vista de estas disposiciones, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid (en adelante, TACP) ha dictado algunas resoluciones favorables a que las mesas de contratación verifiquen los planes de igualdad de las empresas adjudicatarias de contratos públicos mediante una consulta telemática al REGCON.

Así, en la Resolución 130/2022, de 7 de abril, el TACP llegó a afirmar con rotundidad que *“la forma de acreditar la tenencia de plan de igualdad es la inscripción del mismo en el REGCON”*. Y en la Resolución 69/2023, de 16 de febrero, señaló que *“la inscripción era obligatoria como prueba de la validez del Plan de Igualdad”*, pues *“establece una presunción sobre su validez, porque la adecuación a derecho de los documentos presentados se califica por la autoridad laboral antes de la inscripción”*.

No obstante, el TACP ha matizado esa postura en pronunciamientos posteriores: en la Resolución 95/2023, de 2 de marzo, reconoce que *“la forma de acreditar que el licitador tiene un Plan de Igualdad es mediante declaración responsable (...). Sin embargo, ello no es obstáculo para que pueda solicitar al licitador que acredite la inscripción del Plan en el registro cuando se le plantee alguna duda al respecto”*. En similares términos se pronuncia la Resolución 118/2023, de 16 de marzo, que señala que *“la obligación del*

licitador es contar con un plan de igualdad en los términos legalmente exigido, de modo que esta obligación no se agota por la presentación de una declaración responsable, ya que esta no es sino una forma de acreditar la veracidad del cumplimiento de dicha obligación, que obviamente puede ser contrastada por el órgano de contratación a través de los mecanismos que le otorga la LCSP, en concreto los artículos 140.3 y 201 (...)”.

La postura adoptada por el TACP en sus últimas resoluciones se aproxima a las pautas marcadas por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC, en adelante), en cuya Resolución 1664/2022, de 29 de diciembre, declaraba que *“la obligación exigible a los licitadores, a efectos de resultar adjudicatarios, es contar efectivamente con el plan de igualdad requerido, y no que dicho plan esté inscrito en el registro correspondiente. La inscripción del plan de igualdad, si bien es obligatoria conforme al artículo 46 de la LO 3/2007 y del artículo 11 del R.D. 901/2020, lo es a los efectos de publicidad (artículo 11.3 de esta última norma), y no tiene carácter constitutivo”*.

Y razona el TACRC en su reciente Resolución 238/2023, de 3 de marzo, que *“sería ilógico y desproporcionado con la finalidad que persiguen la citada Ley Orgánica [3/2007] y la LCSP que, existiendo un plan de igualdad negociado y acordado entre las partes, la empresa pudiera estar incurso en prohibición para contratar por el hecho de no estar inscrito dicho Plan en el registro”*.

En suma, a juicio del TACRC, lo importante para el adjudicatario de un contrato público es contar efectivamente con un plan de igualdad, lo que, en principio, puede acreditarse con una mera declaración responsable ante la mesa de contratación, sin perjuicio de que la inscripción en el REGCON sea obligatoria de acuerdo con la normativa laboral.

Debe aclararse, en todo caso, que la consulta telemática al REGCON no puede considerarse una forma alternativa de acreditación del plan de igualdad en los términos del artículo 71.1.d), último párrafo, de la LSCP, pues el futuro real decreto allí previsto exigirá una certificación del órgano administrativo correspondiente, con vigencia mínima de seis meses, o bien una certificación del correspondiente registro de licitadores. Sin embargo, la consulta telemática al REGCON no genera ninguna certificación equiparable a las mencionadas en la LCSP, sino un simple pantallazo en el que, en su caso, se indica la fecha de la resolución de comunicación de inscripción del plan de igualdad, con la opción de descargar ese documento en formato Word.

En consecuencia, no cabe entender que la obligada inscripción de los planes de igualdad prevista en el Real Decreto 901/2020 pueda operar en el ámbito de la contratación pública a los efectos del artículo 71.1.d) de la LSCP.

Reducida la inscripción del plan de igualdad en el REGCON a una cuestión de simple publicidad, procede concluir que a las mesas de contratación les cabe seguir considerando acreditado el plan de igualdad de las empresas de más de cincuenta trabajadores con la mera declaración responsable incorporada al DEUC y al pertinente anexo del PCAP, sin necesidad de consultar el REGCON, salvo que surgieran dudas razonables sobre la



vigencia o fiabilidad de esa declaración o resultara necesario para el buen desarrollo del procedimiento. En tales casos, se adoptarían las medidas oportunas para comprobar el cumplimiento de este requisito al amparo de los artículos 140.3 y 201 de la LCSP, con la posibilidad de consultar el REGCON como indicio de la tenencia de un plan de igualdad y sin descartar otros medios de prueba.

6.3. Determinación del alcance de las competencias del Comisionado del Gobierno de la Comunidad de Madrid para la Cañada Real Galiana – *Cristina Recarte Llorens (Letrada de la Comunidad de Madrid)*¹⁶

Uno de los temas sociales más complejos a los que se enfrentan la Comunidad de Madrid y los ayuntamientos de Madrid, Coslada y Rivas-Vaciamadrid es la Cañada Real Galiana, una zona protegida de la que más de 14 kilómetros están ocupados por viviendas ilegales.

Para favorecer la solución de esta problemática, se creó un Comisionado para la Cañada Real Galiana por Decreto 243/2015, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno, *“con el objetivo de fomentar la interlocución y coordinación entre las diferentes Administraciones y entidades implicadas en el proyecto de la Cañada Real Galiana, de forma que se pueda continuar impulsando las medidas necesarias para favorecer su transformación urbanística y la integración social de sus vecinos, se crea la figura del Comisionado del Gobierno de la Comunidad de Madrid en la Cañada Real Galiana”* (parte expositiva).

Su artículo único dispone:

“Se añade al Decreto 192/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, una disposición adicional cuarta con el siguiente tenor literal:

“Cuarta. Comisionado del Gobierno de la Comunidad de Madrid en la Cañada Real Galiana.

1. Se crea, con rango de alto cargo, el Comisionado del Gobierno de la Comunidad de Madrid para la Cañada Real Galiana, adscrito al Consejero de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno.

2. Serán funciones del Comisionado la interlocución entre las distintas Administraciones y Entidades implicadas, así como coordinar todas las acciones y la puesta en marcha de los planes de intervención en materia social, urbanística, de vivienda y jurídica que se deberán llevar a cabo en la zona para normalizarla y reorganizarla.

3. La Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno dotará al Comisionado de los medios necesarios para el correcto desempeño de sus funciones”.”

¹⁶ En la actualidad ocupa el puesto de Letrada Jefe del Servicio Jurídico de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid.

A dicho Comisionado quedaron adscritos los terrenos afectados, indicados *ut supra*, habiendo surgido ciertas dudas, recientemente, en relación con el concreto alcance de sus competencias.

Un adecuado enfoque de la cuestión exige hacer una somera referencia a la problemática que entraña la Cañada Real Galiana, desde el punto de vista de las Administraciones Públicas.

Por Ley 2/2011, de 15 de marzo, de la Cañada Real Galiana, los terrenos de dicha Cañada, a su paso por los términos municipales de Madrid, Coslada y Rivas-Vaciamadrid, quedaron desafectados del dominio público, perdiendo la condición de vía pecuaria, adquiriendo por tanto esas porciones de terreno la consideración de bienes patrimoniales de la Comunidad de Madrid. En consecuencia, por resolución de la Dirección General de Contratación, Patrimonio y Tesorería, de fecha 13 de junio de 2017, se dispuso el alta en el Inventario General de Bienes y Derechos de la Comunidad de Madrid de esos terrenos, quedando sujetos al régimen jurídico previsto en la mencionada Ley 2/2011 y, supletoriamente, en la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid.

La disposición adicional primera de la referida Ley 2/2011, por su parte, afirmaba que *“atendiendo a la diversidad de circunstancias que se dan en los terrenos desafectados, de acuerdo con lo que establece el artículo 3.3 de esta Ley, las Administraciones con competencia en la materia acordarán los mecanismos e instrumentos de colaboración y cooperación que sean necesarios para llevar a cabo un acuerdo marco para resolver todas las cuestiones derivadas de la ocupación, desafectación y destino de los terrenos de la Cañada Real Galiana objeto de la presente ley, dando en todo el proceso participación a los afectados debidamente representados por asociaciones acreditadas”*.

A tal fin, el 30 de abril de 2014, se firmó un Acuerdo marco social de la Cañada Real Galiana, que establecía los objetivos y las pautas de actuación comunes a las distintas Administraciones Públicas firmantes en relación con las materias de seguridad, urbanística, vivienda, social y jurídico-civil. Su objetivo era *“con carácter general, tratar de establecer instrumentos, canales de comunicación y estrategias de actuación conjunta para controlar por parte de todos los actores la problemática existente”*.

En efecto, la Cañada Real presenta una problemática compleja, que exige la intervención de todas las Administraciones públicas territoriales, por confluir cuestiones de seguridad y orden público, urbanísticas, patrimoniales y sociales o humanitarias.

Con fecha 18 de febrero de 2016, el Pleno de la Asamblea aprobó por unanimidad instar al Gobierno de la Comunidad de Madrid a redactar un pacto global sobre el particular, lo que desembocó en la suscripción, en 2017, del Pacto Regional por la Cañada Real Galiana, firmado por las Administraciones implicadas en la transformación y mejora de dicho ámbito territorial.

En el Pacto Regional se lee:

“El presente Pacto contiene los objetivos, propuestas y compromisos encaminados a determinar la solución más favorable para el asentamiento irregular de la Cañada Real Galiana, ponderando los intereses y derechos que sean de carácter general. Establece un modelo de gestión que garantizará la transparencia de todos los trabajos que se desarrollen.

Asimismo, y dado que el proceso será largo y se desarrollará durante varias legislaturas, el presente Pacto será el instrumento que facilitará la coordinación y que permitirá controlar el avance de todo el proceso, bajo el seguimiento y coordinación del Comisionado nombrado por la Comunidad de Madrid. Sus funciones no implican la avocación de las competencias, sino un papel de interlocutor preferente de las Administraciones Públicas, catalizador e impulsor de las iniciativas de todos los agentes implicados, con el fin de lograr la sinergia de todos ellos en el fin común de mejorar la vida de los habitantes de Cañada Real.

Para la Coordinación entre las Administraciones Públicas y la participación de los vecinos y vecinas se aplicarán los principios de la mediación, proporcionalidad y buena fe, garantizando así la sostenibilidad de la intervención”.

El Pacto configura la siguiente estructura organizativa permanente:

- A) Asamblea de la Cañada Real Galiana: órgano constituido como cauce de participación de todas las fuerzas políticas con representación en las distintas Administraciones, de las entidades sociales y de los vecinos, presidido por el propio Comisionado, y en cuyo seno se contempla la creación de mesas sectoriales (Mesa Social, Mesa de Seguridad y Mesa Técnico-Urbanística).
- B) Comité Ejecutivo de la Cañada Real Galiana: órgano de adopción de decisiones, compuesto por un representante de cada uno de los ayuntamientos afectados, dos representantes de la Administración de la Comunidad de Madrid, un representante de la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid, así como el propio Comisionado del Gobierno Regional, que lo presidirá, y que funcionará a través de tres comisiones de trabajo, en materias de lo social, urbanístico y de seguridad.
- C) Comisión de Seguimiento del Pacto Regional, de la que también forma parte el Comisionado para la Cañada Real Galiana.

Por Decreto 273/2019, de 22 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se estableció la estructura orgánica de la entonces Consejería de Vivienda y Administración Local, el Comisionado para la Cañada Real Galiana quedó adscrito a dicha Consejería. Tras una reestructuración posterior, el Comisionado queda adscrito a la actual Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura por Decreto 237/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno.

El artículo 20 de este Decreto mantiene intactas sus funciones, señalando:

“1. Corresponde al Comisionado la interlocución entre las distintas administraciones y entidades implicadas, así como coordinar todas las acciones y la puesta en marcha de los planes de intervención en materia social, urbanística, de vivienda y jurídica que se deberán llevar a cabo en la zona para normalizarla y reorganizarla.

2. El titular del Comisionado del Gobierno de la Comunidad de Madrid para la Cañada Real Galiana tendrá la condición de alto cargo de los previstos en el artículo 25.4 de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2019.

3. El Comisionado será nombrado por decreto de Consejo de Gobierno, a propuesta del titular de la consejería”.

La problemática de la Cañada Real Galiana se ve acrecentada por la circunstancia de que el Pacto Regional no detenta la naturaleza de norma jurídica, sino de pacto de orden político, que recoge la voluntad de las Administraciones implicadas de emprender las líneas de actuación en él reflejadas, entre las que se encuentra la rehabilitación del suministro energético. En este sentido se ha pronunciado el Auto del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, fechado el 5 de enero de 2021, en el que se desestima la medida cautelar solicitada en relación con el suministro de energía eléctrica a una vivienda ubicada en la Cañada Real Galiana, ante la inactividad de la Administración autonómica, precisamente por entender, entre otros motivos, que las previsiones del citado Pacto Regional no constituyen una obligación en los términos legalmente exigidos. Como el propio Pacto afirma, sus previsiones no implican una avocación de competencias en su favor, pues el meritado Pacto simplemente refleja los compromisos de los firmantes para llevar a cabo las actuaciones que a cada uno de ellos incumbe de forma coordinada.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de abril de 1983 define la competencia como *“el conjunto de funciones cuya titularidad se atribuye por el ordenamiento jurídico a un ente o a un órgano administrativo”.*

Por lo tanto, a la hora de determinar el alcance de las competencias del Comisionado para la Cañada Real Galiana, solo podemos acudir a las normas jurídicas atributivas de las mismas pues, como dice el artículo 8.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, *“la competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en ésta u otras leyes”.*

En el presente caso, tal norma jurídica la constituye el Decreto 243/2015, de 29 de diciembre, el cual, como vimos, atribuye al Comisionado funciones de interlocución entre las distintas Administraciones y entidades implicadas, así como de coordinación de todas las acciones y puesta en marcha de los planes de intervención en materia social, urbanística, de vivienda y jurídica. Alcance que es posteriormente reiterado tanto en el propio Pacto Regional (que diseña una estructura para poder llevarlas a cabo) como en el vigente Decreto 237/2021, de 17 de noviembre.

Según la Real Academia Española, un interlocutor es el que participa en un diálogo, mientras que un coordinador es el que dirige y concierta varios elementos para que formen una unidad.

En consecuencia, sea cual fuere el ámbito de su intervención, cabe concluir que el alcance de las competencias del Comisionado del Gobierno para la Cañada Real Galiana, en cualquier ámbito, se agota en ser el interlocutor y coordinador de las actuaciones emprendidas por las Administraciones Públicas implicadas para resolver la problemática que entraña la Cañada Real Galiana, asegurándose, a través de su diálogo, la marcha conjunta y ordenada de aquellas actuaciones que cada una de las Administraciones implicadas ejecute en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas como propias, sin que sea posible atribuirle actuación material alguna que exceda de esa función de interlocución.