

CONSULTA 052/2026 de 21 de septiembre de 2026. Revisión de precios y modificación contractual ante la insuficiencia económica de una unidad de obra.

CONSULTA (discurso directo)

1

“Con fecha 14/05/2026 XXXXXX adjudicó un contrato de obras denominado “XXXXX” por un precio de XXXXX € (IVA excluido).

Por parte del adjudicatario se ha presentado escrito en el que manifiesta que la valoración económica de una partida del proyecto, en concreto la partida denominada “Grada Prefabricada Hormigón” resulta insuficiente respecto del precio real del mercado.

Sería posible una revisión excepcional de precios en base al Real Decreto Ley 3/2022.

El Pliego de cláusulas administrativas no contempla la revisión de precios.

No obstante, en el escrito el adjudicatario indica que “La partida de grada prefabricada de hormigón ya resultaba insuficiente respecto del precio real de mercado”. Por lo tanto, no sé si resultaría posible la revisión excepcional de precios puesto que lo que la empresa alega es que el proyecto ya contemplaba un precio que “no permite contratar en el mercado”. Es decir un precio, que la empresa había aceptado al presentar su oferta en la licitación.

Otra solución que plantea el adjudicatario es la modificación del contrato pero me surge la misma duda pues entiendo que no tiene encaje legal.

¿Cómo debe actuar el XXXXX? ¿Cabría alguna de las dos alternativas planteadas?

RESPUESTA

Para dar respuesta a la consulta planteada, resulta necesario partir de la regulación contenida en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), relativa a la revisión de precios y a la modificación de los contratos administrativos de obras, así como de las previsiones específicas establecidas en el Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, de medidas para la mejora de la sostenibilidad del transporte de mercancías por carretera y del funcionamiento de la cadena logística, y por el que se transpone la Directiva (UE) 2020/1057, de 15 de julio de 2020, por la que se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera, y de medidas excepcionales en materia de revisión de precios en los contratos

públicos de obras (en adelante, RDL 3/2022).

En primer lugar, y en relación con la determinación del precio del contrato, debe tenerse en cuenta que el artículo 102 LCSP, que lo regula, dispone en su apartado tercero que los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado en el momento de fijar el presupuesto base de licitación.

2

Esta previsión debe ponerse en relación con el artículo 103 LCSP, que regula la procedencia y límites de la revisión de precios en los contratos en los siguientes términos (el resaltado es nuestro):

“1. Los precios de los contratos del sector público solo podrán ser objeto de revisión periódica y predeterminada en los términos establecidos en este Capítulo (...).

*2. **Previa justificación en el expediente** y de conformidad con lo previsto en el Real Decreto al que se refieren los artículos 4 y 5 de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, la revisión periódica y predeterminada de precios sólo se podrá llevar a cabo en los **contratos de obra**, en los contratos de suministros de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas, en los contratos de suministro de energía y en aquellos otros contratos en los que el período de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años. Dicho período se calculará conforme a lo dispuesto en el Real Decreto anteriormente citado (...).*

3. En los supuestos en que proceda, el órgano de contratación podrá establecer el derecho a revisión periódica y predeterminada de precios y fijará la fórmula de revisión que deba aplicarse, atendiendo a la naturaleza de cada contrato y la estructura y evolución de los costes de las prestaciones del mismo.

*4. **El pliego de cláusulas administrativas particulares deberá detallar, en tales casos, la fórmula de revisión aplicable (...).**”*

Así pues, de acuerdo con dicho precepto, los precios de los contratos del sector público únicamente podrán ser objeto de revisión en los términos establecidos legalmente y, en los supuestos en que proceda, el órgano de contratación podrá establecer el derecho a la revisión periódica y predeterminada, debiendo el pliego de cláusulas administrativas particulares (en

adelante, PCAP) detallar la fórmula de revisión aplicable.

En el contrato objeto de la presente consulta, la cláusula 24 del PCAP establece expresamente que no procede la revisión de precios, al señalar que (el resaltado es nuestro):

*“De conformidad con lo establecido en el artículo 8 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española y el artículo 130 LCSP, que regulan los requisitos para que proceda la revisión de precios en los contratos del sector público, **a este contrato NO resulta aplicable la citada revisión**”.*

Debe advertirse que la referencia al artículo 130 LCSP contenida en la citada cláusula parece responder a un error material, toda vez que la regulación de la revisión de precios se encuentra en los artículos 103 y siguientes de la LCSP. No obstante, dicha circunstancia no altera la conclusión anterior, puesto que el propio PCAP excluye expresamente la aplicación de la revisión de precios.

Por tanto, desde la perspectiva del régimen ordinario previsto en los artículos 103 y siguientes de la LCSP, no procede la revisión de precios del contrato objeto de consulta.

Junto a este régimen ordinario, el RDL 3/2022 estableció un mecanismo excepcional de revisión de precios para determinados contratos públicos de obras, condicionado al cumplimiento de los requisitos contemplados en sus artículos 6 y siguientes. Este régimen excepcional no constituye una regla general de revisión de precios aplicable a todos los contratos de obras, sino una medida de carácter extraordinario vinculada a un determinado contexto económico y sometida a unos requisitos temporales y materiales específicos.

Así lo ha señalado la [Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado \(en adelante, JCCPE\) en su Informe 13/2022](#), al indicar que dicha norma “*introduce la posibilidad excepcional de aplicar una revisión de precios no prevista en los pliegos rectores del contrato o que no podría aplicarse en condiciones normales, bien por no haberse ejecutado una parte del contrato o bien por no haber superado el periodo de carencia, extremos ambos que limitan la aplicación de la revisión de precios en condiciones normales*”, incluso cuando no se hubieran cumplido los requisitos que, con carácter ordinario, condicionan el ejercicio de este derecho.

Asimismo, este Servicio, en su [Consulta 067/2022, de 19 de mayo de 2022](#), ha señalado que,

para determinar si procede el reconocimiento de la revisión excepcional, debe comprobarse previamente que el contrato se encuentra dentro del ámbito de aplicación temporal establecido en el artículo 6 del RDL 3/2022, y que concurre el impacto directo y relevante exigido por su artículo 7.

4

En este sentido, el artículo 6.1 RDL 3/2022 delimita los casos susceptibles de revisión (el resaltado es nuestro):

“1. Excepcionalmente, en los contratos públicos de obras, ya sean administrativos o privados, adjudicados por cualquiera de las entidades que formen parte del sector público estatal que se encuentren en ejecución, licitación, adjudicación o formalización a la entrada en vigor de este real decreto-ley, o cuyo anuncio de adjudicación o formalización se publique en la plataforma de contratación del sector público en el periodo de un año desde la entrada en vigor de este real decreto-ley, se reconocerá al contratista la posibilidad de una revisión excepcional de precios siempre que concorra la circunstancia establecida en este real decreto-ley.

A este respecto, debe tenerse en cuenta que, si bien el artículo 6.1 RDL 3/2022 se refiere inicialmente a los contratos públicos de obras adjudicados por entidades que forman parte del sector público estatal, su apartado 3 permite la aplicación de las medidas previstas en su título II en el ámbito de las comunidades autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla cuando estas así lo acuerden.

En ejercicio de dicha habilitación, [el Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha, mediante Acuerdo de 22 de marzo de 2022](#), acordó la aplicación de las medidas previstas en el título II del RDL 3/2022 en el ámbito de la Comunidad Autónoma y de las entidades locales de Castilla-La Mancha. Por tanto, el régimen excepcional previsto en el RDL 3/2022 resulta aplicable, en los términos establecidos en dicha norma y en el citado Acuerdo, a los contratos de obras de las entidades locales de Castilla-La Mancha que se encuentren dentro de su ámbito temporal.

El RDL 3/2022 entró en vigor el 2 de marzo de 2022. Por su parte, el contrato objeto de consulta fue adjudicado el 14 de mayo de 2026, por lo que se trata de un contrato cuya tramitación es muy posterior al período temporal contemplado en el artículo 6 del citado Real Decreto-ley.

En consecuencia, no resulta aplicable al contrato objeto de consulta el régimen excepcional de revisión de precios establecido en el RDL 3/2022, con independencia de que el PCAP hubiera

previsto o no una cláusula de revisión de precios.

Aclarado lo anterior, y una vez determinado que la eventual insuficiencia económica de una determinada partida no puede ser corregida mediante la revisión de precios fuera de los supuestos legalmente previstos, debe examinarse si, atendidas las circunstancias concretas del caso, la modificación contractual podría constituir una vía para atender la pretensión planteada por el contratista. Al respecto, el artículo 203 LCSP establece:

5

“1. Sin perjuicio de los supuestos previstos en esta Ley respecto a la sucesión en la persona del contratista, cesión del contrato, revisión de precios y ampliación del plazo de ejecución, los contratos administrativos solo podrán ser modificados por razones de interés público en los casos y en la forma previstos en esta Subsección, y de acuerdo con el procedimiento regulado en el artículo 191, con las particularidades previstas en el artículo 207.

2. Los contratos administrativos celebrados por los órganos de contratación solo podrán modificarse durante su vigencia cuando se dé alguno de los siguientes supuestos:

a) Cuando así se haya previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares, en los términos y condiciones establecidos en el artículo 204;

b) Excepcionalmente, cuando sea necesario realizar una modificación que no esté prevista en el pliego de cláusulas administrativas particulares, siempre y cuando se cumplan las condiciones que establece el artículo 205 (...).”

En el contrato objeto de consulta, la cláusula 34 del PCAP establece que no se prevén modificaciones en el mismo, debiendo estar a lo señalado en el artículo 205 LCSP, que condiciona la modificación no prevista en los pliegos al cumplimiento de dos requisitos y a la concurrencia de alguno de los tres supuestos expresamente contemplados en la Ley:

“1. Las modificaciones no previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares o que, habiendo sido previstas, no se ajusten a lo establecido en el artículo anterior, solo podrán realizarse cuando la modificación en cuestión cumpla los siguientes requisitos:

a) Que encuentre su justificación en alguno de los supuestos que se relacionan en el apartado segundo de este artículo.

b) Que se limite a introducir las variaciones estrictamente indispensables para responder



a la causa objetiva que la haga necesaria.

2. Los supuestos que eventualmente podrían justificar una modificación no prevista, siempre y cuando esta cumpla todos los requisitos recogidos en el apartado primero de este artículo, son los siguientes:

a) Cuando deviniera necesario añadir obras, suministros o servicios adicionales a los inicialmente contratados, siempre y cuando se den los dos requisitos siguientes:

1.º Que el cambio de contratista no fuera posible por razones de tipo económico o técnico, por ejemplo que obligara al órgano de contratación a adquirir obras, servicios o suministros con características técnicas diferentes a los inicialmente contratados, cuando estas diferencias den lugar a incompatibilidades o a dificultades técnicas de uso o de mantenimiento que resulten desproporcionadas; y, asimismo, que el cambio de contratista generara inconvenientes significativos o un aumento sustancial de costes para el órgano de contratación.

En ningún caso se considerará un inconveniente significativo la necesidad de celebrar una nueva licitación para permitir el cambio de contratista.

2.º Que la modificación del contrato implique una alteración en su cuantía que no exceda, aislada o conjuntamente con otras modificaciones acordadas conforme a este artículo, del 50 por ciento de su precio inicial, IVA excluido.

b) Cuando la necesidad de modificar un contrato vigente se derive de circunstancias sobrevenidas y que fueran imprevisibles en el momento en que tuvo lugar la licitación del contrato, siempre y cuando se cumplan las tres condiciones siguientes:

1.º Que la necesidad de la modificación se derive de circunstancias que una Administración diligente no hubiera podido prever.

2.º Que la modificación no altere la naturaleza global del contrato.

3.º Que la modificación del contrato implique una alteración en su cuantía que no exceda, aislada o conjuntamente con otras modificaciones acordadas conforme a este artículo, del 50 por ciento de su precio inicial, IVA excluido.

c) Cuando las modificaciones no sean sustanciales. En este caso se tendrá que justificar

especialmente la necesidad de las mismas, indicando las razones por las que esas prestaciones no se incluyeron en el contrato inicial”.

En consecuencia, no sería jurídicamente procedente modificar el contrato con la única finalidad de incrementar el precio de la partida “Grada Prefabricada Hormigón” porque el contratista considere que el importe previsto en el proyecto es insuficiente o no le permite obtener la rentabilidad esperada.

7

Una modificación basada exclusivamente en esta circunstancia supondría alterar a posteriori las condiciones económicas de la contratación para compensar una eventual insuficiencia económica originaria de la oferta, sin que dicha circunstancia constituya, por sí sola, causa legal de modificación. En particular, la modificación contractual no puede utilizarse como mecanismo para corregir a posteriori el precio ofertado por el contratista ni para restablecer la rentabilidad económica inicialmente esperada de la prestación.

Desechadas las opciones de revisión de precios y de modificación contractual planteadas, resulta relevante, según se indica en la consulta, que el adjudicatario manifieste que la partida correspondiente a la “Grada Prefabricada Hormigón” ya resultaba insuficiente respecto del precio real de mercado. Ello evidencia que, en el momento de formular su oferta, ya le constaba a la empresa adjudicataria la insuficiencia del precio de una determinada partida del proyecto conforme al cual debía ejecutarse la obra y, aun así, presentó su oferta al procedimiento de licitación convocado.

En este sentido, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 139, apartado primero, LCSP, conforme al cual *“las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna”.*

Por tanto, la empresa que concurre a la licitación debe formular su oferta tomando en consideración las condiciones económicas y técnicas establecidas en los pliegos y en la documentación contractual, incluida, en este caso, la descomposición y valoración de las distintas unidades de obra previstas en el proyecto. La presentación de la proposición implica, en consecuencia, la aceptación del marco contractual establecido y de las condiciones económicas con arreglo a las cuales se solicita la ejecución de la prestación.



Esta consideración adquiere especial relevancia atendiendo a las fechas que constan en el expediente. En concreto, este Servicio ha podido constatar que la licitación fue publicada el 10 de abril de 2026, finalizando el plazo de presentación de ofertas el 30 de abril de 2026, y que la adjudicación tuvo lugar el 14 de mayo de 2026. Por tanto, entre la finalización del plazo de presentación de ofertas y la adjudicación transcurrieron únicamente catorce días, sin que, conforme a las fechas indicadas, pueda apreciarse un periodo temporal significativo entre la formulación de la oferta y la adjudicación que permita identificar, por sí mismo, una alteración extraordinaria y sobrevenida de los costes de ejecución.

En estas circunstancias, si la contratista consideraba que el precio fijado para la partida correspondiente a la “*Grada Prefabricada Hormigón*” en el proyecto resultaba insuficiente para atender los costes reales de su ejecución conforme a los precios de mercado, debería haber puesto tal circunstancia en conocimiento del órgano de contratación durante el procedimiento de licitación, a fin de que este pudiera, en su caso, valorar la procedencia de realizar las actuaciones oportunas antes de la presentación de las ofertas. Si, pese a ello, el precio se hubiera mantenido en los términos inicialmente previstos, la empresa podía legítimamente decidir no concurrir a la licitación, pero no resulta coherente con la aceptación de las condiciones de la contratación pretender, una vez presentada la oferta y adjudicado el contrato, que se altere el precio de dicha partida por una insuficiencia que ya conocía o podía haber conocido al tiempo de formular su proposición.

Esta conclusión debe ponerse, además, en relación con el principio de riesgo y ventura previsto en el artículo 197 LCSP, conforme al cual la ejecución del contrato se realiza a riesgo y ventura del contratista, sin perjuicio de las excepciones previstas legalmente. En consecuencia, las eventuales dificultades económicas derivadas de los precios considerados en la oferta o de la evolución ordinaria de los costes no permiten, con carácter general, trasladar a la Administración el riesgo económico asumido por el contratista al concurrir a la licitación.

Así, la [Sentencia del Tribunal Supremo 1967/2024, de 16 de diciembre \(Rec. 7720/2022\)](#), recuerda que (el resaltado es nuestro):

“La contratación administrativa, al igual que la privada, se caracteriza, también, por llevar inherente un elemento de aleatoriedad de los resultados económicos del contrato ya que la ley proclama el principio del riesgo y ventura del contratista, elemento de aleatoriedad que significa que la frustración de las expectativas económicas que el



contratista tuvo en consideración para consentir el contrato no le libera de cumplir lo estrictamente pactado ni, por tanto, le faculta para apartarse del vínculo contractual o para reclamar su modificación”.

En esta misma línea, el Consejo de Estado, en sus [Dictámenes 93/2019, de 28 de febrero](#), y [243/2019, de 11 de abril](#), ha considerado que la estimación económica realizada por el contratista al formular su oferta pertenece a su ámbito de decisión empresarial y que una eventual apreciación errónea de las circunstancias económicas de la prestación no puede justificar, con carácter general, una posterior corrección al alza del precio contractual.

Asimismo, especialmente significativo resulta el [Dictamen 1270/2023, de 8 de febrero de 2024](#), del mismo órgano consultivo, en el que se analiza el supuesto de ofertas que posteriormente se revelan insuficientes para afrontar el coste de las obras y se rechaza que dicha circunstancia permita, por sí misma, acudir a una modificación contractual para incrementar el precio y compensar la baja efectuada en la licitación.

Por tanto, si la insuficiencia alegada por el contratista responde exclusivamente a la valoración económica efectuada por este al formular su oferta, no procedería incrementar el precio contractual para compensar dicha insuficiencia, pues ello supondría trasladar a la Administración un riesgo económico que, en principio, corresponde asumir al contratista.

En tal caso, de conformidad con el principio de riesgo y ventura previsto en el artículo 197 LCSP, el contrato deberá ejecutarse en los términos establecidos en los pliegos, el proyecto y la oferta adjudicataria, correspondiendo al contratista asumir las consecuencias económicas derivadas de la insuficiencia de su oferta. En consecuencia, la circunstancia de que el contratista considere que el precio previsto para una determinada partida resulta insuficiente para cubrir sus costes de ejecución no le faculta para apartarse de las condiciones económicas asumidas al presentar su proposición ni para exigir una mayor remuneración.

Sentado lo anterior, y partiendo de que no procede reconocer un incremento del precio contractual por la insuficiencia económica alegada, el contrato deberá continuar ejecutándose en los términos establecidos en los pliegos, el proyecto y la oferta adjudicataria.

En consecuencia, el XXXXX deberá requerir al contratista para que proceda a la ejecución de la prestación en los términos contractualmente establecidos. Si, pese a dicho requerimiento, el contratista se negara a ejecutar las unidades de obra comprometidas o incumpliera las



obligaciones que le corresponden, deberá valorarse la concurrencia de alguna de las causas de resolución previstas en el artículo 211 LCSP y, en su caso, tramitar el correspondiente procedimiento de resolución contractual, con los efectos previstos legalmente.

En esta línea, aunque referido a un supuesto contractual distinto, se pronuncia el [Consejo de Estado en su Dictamen 236/2023](#), en el que se pone de manifiesto que las dificultades económicas alegadas por el contratista no le eximen del cumplimiento de las obligaciones asumidas, sin perjuicio de que deba acreditarse la concurrencia de una causa de resolución prevista legalmente.

Por último, en virtud de lo expuesto anteriormente, y respondiendo a la cuestión planteada, cabe **concluir** lo siguiente:

- No procede la revisión periódica y predeterminada de precios prevista en el artículo 103 LCSP, puesto que la cláusula 24 del PCAP excluye expresamente su aplicación al contrato.
- Tampoco resulta aplicable al contrato el régimen excepcional de revisión de precios establecido en el RDL 3/2022, al haber sido adjudicado el contrato el 14 de mayo de 2026, fuera del ámbito temporal establecido en el artículo 6 de dicha norma, sin que, por tanto, resulte necesario analizar la concurrencia de los restantes requisitos materiales.
- Tampoco resulta procedente modificar el contrato con la única finalidad de incrementar el precio de dicha unidad de obra, pues ello supondría alterar las condiciones económicas de la contratación para compensar al contratista por una eventual insuficiencia económica originaria de su oferta, sin que esta constituya, por sí sola, causa legal de modificación.
- La presentación de la proposición supone, conforme al artículo 139.1 LCSP, la aceptación incondicionada de los pliegos y de las condiciones que rigen la licitación. En consecuencia, si el contratista consideraba que el precio de una determinada unidad de obra resultaba insuficiente, dicha circunstancia debía ser valorada por este al formular su oferta, sin que pueda pretender posteriormente trasladar a la Administración las consecuencias económicas de una insuficiencia originaria de su proposición.
- De conformidad con el principio de riesgo y ventura consagrado en el artículo 197 LCSP, y con la jurisprudencia y doctrina citadas, la eventual insuficiencia de la oferta o la frustración de las expectativas económicas del contratista no le faculta, por sí misma, para apartarse



de las condiciones contractuales asumidas ni para exigir un incremento del precio contractual.

- En definitiva, el contrato deberá ejecutarse en los términos establecidos en los pliegos, el proyecto y la oferta adjudicataria, correspondiendo al contratista asumir las consecuencias económicas derivadas de la insuficiencia de su oferta. Si el contratista se negara a ejecutar las prestaciones comprometidas, el órgano de contratación deberá valorar, a la vista de las circunstancias concretas del incumplimiento, la eventual concurrencia de alguna de las causas de resolución previstas en el artículo 211 LCSP y, en su caso, tramitar el correspondiente procedimiento con arreglo a la normativa contractual.

11

Finalmente, indicar que la presente respuesta a la consulta planteada tiene carácter meramente informativo y, en ningún caso, resulta vinculante.

Es muy importante para el servicio InfocontrataCLM valorar la calidad de la atención que ofrecemos; para ello, ponemos a su disposición esta breve encuesta. Estaríamos encantados de recibir su opinión para poder seguir mejorando. ¡Muchas gracias por su colaboración!

[Califique la respuesta a esta consulta](#)

SERVICIO DE ASESORAMIENTO Y NORMALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN