DOI: https://doi.org/10.69592/2952-6361-N4-2026-ART-4

Revisión de precios en contratos de prestación de servicios intensivos en mano de obra

Jordi Bravo i Rius
Universitat Pompeu Fabra

Recibido el 10 de febrero de 2026; aceptado el 23 de febrero de 2026.

Resumen: El presente trabajo analiza el régimen jurídico de la revisión de precios en la contratación pública española, con especial atención a los contratos de prestación de servicios intensivos en mano de obra. Partiendo del principio general de riesgo y ventura del contratista y de su conexión con el *pacta sunt servanda*, se examinan las excepciones admitidas por el ordenamiento —fuerza mayor, riesgo imprevisible y reequilibrio económico— y, en particular, el alcance y límites de la revisión de precios regulada en el artículo 103 de la Ley de Contratos del Sector Público. El estudio pone de manifiesto las disfunciones estructurales del modelo vigente, que, debido a su rigidez normativa y a una configuración excesivamente restrictiva, resulta en la práctica inaplicable a la mayoría de los contratos de servicios con elevado peso del factor trabajo. A partir del análisis doctrinal, jurisprudencial y administrativo, se sostiene la necesidad de una adaptación del régimen jurídico de la revisión de precios que permita preservar el equilibrio económico del contrato y su función social, sin desnaturalizar los principios de estabilidad presupuestaria, concurrencia competitiva e igualdad.

Palabras clave: Derecho Administrativo; contratación pública; revisión de precios; servicios intensivos en mano de obra; riesgo imprevisible; equilibrio económico-financiero del contrato.

Abstract: This article examines the legal framework governing price revision in Spanish public procurement, with particular emphasis on labour-intensive service contracts. Starting from the general principle of risk and reward borne by the contractor and its relationship with the pacta sunt servanda doctrine, the paper analyses the exceptions recognised by the legal system —force majeure, unforeseeable risk and economic rebalancing mechanisms— focusing especially on the scope and limits of price revision under Article 103 of the Public Sector Contracts Act. The study highlights the structural shortcomings of the current regulatory model, whose rigidity and restrictive design render price revision largely inapplicable in practice to service contracts where labour costs constitute the predominant component of the contract price. Drawing on doctrinal, judicial and administrative sources, the article argues for the need to reform the existing framework in order to ensure the effective preservation of contractual economic balance and the social function of public procurement, while remaining consistent with the principles of budgetary stability, competition and equality.

Abreviaturas

CE	Constitución Española
CC	Código Civil
LCSP	Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público
LPGE	Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014.
RCCL	Decreto de 9 de enero de 1953 por el que se aprueba el Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales.
TACRC	Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales
TARC Andalucía	Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TC	Tribunal Constitucional
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
OARC / KEAO	Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoaren titularra
JACP País Vasco	Junta asesora de contratación pública del País Vasco

I. Introducción

Desde sus inicios el hombre ha necesitado relacionarse con otros para satisfacer sus necesidades. La imposibilidad de, por sí mismo, llegar a producir todos los bienes que necesitaba, así como la imposibilidad de especialización generalizada en todas las cuestiones de la vida, dieron nacimiento a las primerizas relaciones mercantiles. A mayores fueron estas necesidades, en mayor modo se fue expandiendo el comercio. En los inicios, ante la ausencia de Administraciones Públicas con un cierto protagonismo —y quien habla de protagonismo lo hace de injerencia o participación en los mercados—, el régimen de la contratación se desarrolló en su mayoría en la esfera privada de los individuos y por imperio de la *autonomía de la voluntad* o de ciertas normas sociales y costumbres. Así las cosas, surgieron tímidas normas que empezaron a regular los negocios mercantiles y fueron poco a poco desarrollándose en las primerizas cartas constitucionales los derechos al libre comercio cuya concreción vendría a darse en un estadio posterior en las variopintas leyes comerciales y civiles.

ISSN: 2952-6361

Este escenario se vería sustancialmente alterado con la paulatina consolidación del Sector Público como actor central en la vida económica, fenómeno particularmente acentuado a partir de la Revolución francesa y del posterior desarrollo del Estado moderno. Con el transcurso del tiempo, las crecientes necesidades de adquisición de suministros, construcción de obras públicas, así como provisión de servicios públicos por parte de las Administraciones Públicas, justificaron una creciente regulación con respecto a la Contratación por parte de los Entes Públicos —si bien, en los inicios sería más preciso hablar de «Administraciones Públicas *stricto sensu*»[1]—. Las primeras manifestaciones sistemáticas de la contratación pública dicha tuvieron por objeto el satisfacer necesidades de suministro militar, así como la construcción de obras públicas. Sirva a corte de ejemplo la Instrucción de Obras Públicas de 10 de octubre de 1845 que introdujo la ejecución por contrata, regímenes semejantes a los actuales contratos de obra y concesiones de obras[2].

Desde entonces, hemos podido advertir un desarrollo y perfeccionamiento del modelo[3], si bien cabe advertir que el Derecho Administrativo —o el derecho en general— es multiforme, variando en función de cuales sean las condiciones político-organizativas en las que se desarrolle[4]. Lejos de ser ello una debilidad estructural, es una consecuencia indefectible que deriva de su carácter instrumental, pues el Derecho Administrativo no es un fin en sí mismo, pero un instrumento que permite —o prohíbe en ciertos casos— alcanzar los fines del legislador.

El sistema público de contratación posee es que es quizá uno de los regímenes regulatorios más complejos, así como cambiantes del ordenamiento jurídico español. La más reciente de las obras legislativas que operan en el estado español en referencia a los procesos públicos de contratación es la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público —en adelante, «LCSP»— que vino a trasponer las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. Empero son numerosas las antecesoras que ha tenido la misma y que se han venido adaptando a las realidades cambiantes que ha ido teniendo en Sector Público en general[5].

---

1 Con esta diferenciación, pretendemos atisbar la complejidad que ha alcanzado la estructura administrativa y, en particular, el surgimiento de Entes Instrumentales de los que se sirven las distintas Administraciones Públicas para la realización del interés general. En lo que sigue emplearemos la denominación «Entes del Sector Público» para englobar a los Entes Instrumentales, así como a las distintas instituciones.

2 **Sánchez Morón**, Miguel, *Derecho administrativo. Parte general*, 20.ª ed., Tecnos, Madrid, 2024, pág. 592.

3 **Giraldes Gutiérrez**, Luis Salvador: «La evolución histórica del contrato administrativo. Una reflexión sobre la situación actual de la figura y sus perspectivas de futuro desde sus bases institucionales», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 36, Iustel, mayo 2014.

4 **Barnes, Javier** (Coord.), «La colaboración interadministrativa a través del procedimiento nacional», en *La Transformación del procedimiento administrativo*, obra colectiva, págs. 238 y ss.

5 Sin ánimo de ser exhaustivos, citaremos la **Ley de Contratos del Estado de 1965** y su normativa de desarrollo; ya en la etapa constitucional, la **Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas** —LCAP—, y su posterior **Texto Refundido de 2000** —TRLCAP—; **más tarde, la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público**, que supuso un giro conceptual relevante al desplazar el eje desde las «Administraciones» hacia el «Sector Público» y reforzar la centralidad de los

A nuestro juicio debe verterse cierta atención a la realidad cambiante a la que la Contratación en general, y la administrativa en particular, deben hacer frente. En pleno siglo XXI hemos sufrido una gran cantidad de sucesos que bien pueden considerarse como atípicos y que, sin ápice de duda, constituyen una alteración de la normalidad, como por ejemplo la crisis financiera global de 2008, la pandemia provocada por el COVID-19 —que dio lugar en España a la declaración del estado de alarma mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo—, la guerra en Ucrania y la consiguiente crisis energética e inflacionaria, así como las perturbaciones en las cadenas de suministro a escala internacional. Todos estos fenómenos han tenido un impacto directo y principal en la ejecución de los contratos —también en los públicos—, afectando de manera singular a su equilibrio económico, plazos de ejecución y a los costes inicialmente previstos por los licitadores.

Esta realidad profundamente cambiante, causa que, mientras que los presupuestos fácticos que sirven de base al contrato pueden alterarse de manera significativa y en un corto periodo de tiempo durante la ejecución del mismo, de otro lado, los presupuestos jurídicos, esto es, las cláusulas de los pliegos y las disposiciones de carácter imperativo —singularmente, en esta materia, las contenidas en la LCSP— permanecen esencialmente inalterados, resistentes a la adaptación y con un contenido que dificulta su aplicabilidad en lo que respecta a la mutación de los contratos. Cabe tener en cuenta, en este sentido, que el contrato administrativo, en sentido estricto, solo puede completar o concretar dicho régimen jurídico, pero en ningún caso alterarlo o contradecirlo, limitándose a precisar, cuando proceda, las condiciones de ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones previamente fijadas en los pliegos[6].

En este contexto, resulta patente que el régimen vigente de la contratación pública no ofrece respuestas *plenamente* satisfactorias frente a escenarios de alteración intensa y prolongada de las condiciones económicas de ejecución.

Ciertamente, nuestro ordenamiento jurídico contempla un elenco de mecanismos de adaptación contractual vinculados a supuestos de fuerza mayor o a alteraciones excepcionales de las circunstancias, empero tales mecanismos se revelan, a nuestro juicio, insuficientes tanto en su configuración normativa como en su alcance práctico. Su carácter estrictamente excepcional, unido a una interpretación jurisprudencial estricta y restrictiva, limita notablemente su eficacia práctica como instrumentos de reequilibrio contractual.

El problema no radica tanto en la inexistencia de técnicas de reequilibrio como en su insuficiente adecuación a ciertas realidades contractuales contemporáneas. En particular, los *contratos de prestación de servicios intensivos en mano de obra* revelan con especial claridad esta tensión. En ellos, el coste salarial constituye el elemento central de la estructura económica del contrato, pero su evolución escapa en buena medida al control del contratista al estar condicionada por dinámicas normativas y convencionales ajenas

principios de concurrencia y transparencia; y, finalmente, el Texto Refundido de 2011 —TRLCSP—, que ordenó y sistematizó el marco precedente hasta la aprobación de la vigente LCSP

6 Mesa Vila, Manuel, «Problemas jurídicos de la modificación de los pliegos después de su publicación», *Observatorio de Contratación Pública* (ObCP), sección «Opinión», 14 de septiembre de 2020.

ISSN: 2952-6361

a su esfera decisional. Cuando tales variaciones inciden de manera significativa sobre los márgenes que pudieron razonablemente preverse al tiempo de la licitación, emerge una fricción entre el principio de riesgo y ventura y la propia racionalidad económica del contrato administrativo.

De ahí que se haga imprescindible plantear una reorientación del modelo de contratación pública, de modo que una futura reforma normativa avance hacia un sistema más flexible y resiliente, capaz de responder adecuadamente a escenarios de incertidumbre y riesgo estructural. Con este artículo pretendemos reflexionar sobre la posibilidad de acompasar la rigidez de los presupuestos normativos del contrato a la evolución de las circunstancias que presiden su ejecución. Esto no debe interpretarse como una llamada para la introducción de una flexibilidad máxima en los contratos públicos intensivos en mano de obra, antes en la articulación de una serie de mecanismos jurídicos que faculten al ajuste de las condiciones económicas del contrato para mantener lo tanto doctrina como jurisprudencia vienen llamando «equilibrio económico del contrato»[7]. Sostenemos con este trabajo que, o bien debe abrirse un espacio interpretativo más preciso para la aplicación excepcional de las técnicas de reequilibrio económico —singularmente en supuestos cualificados de alteración imprevisible—, o bien resulta necesaria una reconsideración normativa del régimen vigente para evitar que el principio de riesgo y ventura opere como un mecanismo de transferencia automática de riesgos no gestionables al contratista. Por tanto, hacer que esa flexibilidad se traduzca en la posibilidad de, por un lado, absorber alteraciones *relevantes*, pero sin, por otro lado, comprometer la viabilidad del vínculo obligacional —salvaguardando los principios de *pacta sunt servanda* y *riesgo y ventura*— así como el interés público subyacente.

Finalmente, como veremos, el impacto que puede llegar a poseer sobre el interés general la inobservancia de dicha adaptación de los presupuestos jurídicos del contrato a la variación de las circunstancias envolventes del mismo es mayúsculo, pudiendo incluso comprometer la continuidad en la prestación de servicios esenciales para la ciudadanía, básicos en un Estado social como el español, tales como la sanidad o la educación, entre otros. Ello refuerza la necesidad de plantear en profundidad la cuestión aquí planteada.

II. Los contratos de prestación de servicios intensivos en mano de obra

1. Concepto y delimitación

De acuerdo con de definición aportada por el artículo 17 de la LCSP «son contratos de servicios aquellos cuyo objeto son prestaciones de hacer, consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o suministro». De este modo, se configuran y se distinguen, en primer lugar, de los contratos de obra, en

7 Al respecto, véase las SSTS de 21 de febrero de 1998 y de 19 de septiembre de 2000.

los que la prestación tiene carácter estrictamente *resultadista* y no se agota en una mera actividad continuada[8]. Asimismo, se diferencian de los denominados contratos atípicos o innominados, en la medida en que estos últimos carecen de una tipificación normativa propia[9], mientras que los contratos de servicios se insertan plenamente en una categoría contractual expresamente regulada por el ordenamiento jurídico, como veremos a continuación.

De este modo, el precepto introduce un par de particularidades relevantes. En primer lugar, reconoce que en los contratos de prestación de servicios *existe un resultado*, si bien distinto del propio de los contratos de obra o de suministro. No se trata, por tanto, de un resultado materializado en una obra o en la entrega de un bien, sino de un resultado funcional vinculado al desarrollo de una actividad. Esta formulación, ciertamente abierta, ha sido interpretada como una cláusula de delimitación residual, destinada a acoger aquellas prestaciones resultadistas que no encuentran encaje ni en el contrato de obra ni en el de suministro, sin que ello implique conferir a la Administración un margen discrecional ilimitado en la configuración del objeto contractual.

A nuestro juicio definir el contrato de servicios como una prestación dirigida a la obtención de un resultado resulta, cuando menos, conceptualmente imprecisa. Al equiparar de forma genérica los contratos de servicios a contratos de resultado, el precepto omite una distinción esencial ampliamente asentada en la teoría general de las obligaciones, esto es, la diferencia entre el resultado como *satisfacción del interés primario del acreedor* y el resultado *razonablemente exigible al deudor en atención a la naturaleza de la prestación*[10]. Esta formulación normativa, excesivamente abierta, corre el riesgo de proyectar una concepción resultadista allí donde, en puridad, la obligación asumida por el contratista se limita a una prestación de actividad diligente —si bien con unas responsabilidades, pero que derivan en todo caso de la propia actividad y no de la exigencia de un resultado—, generando así una fuente potencial de confusión dogmática y de inseguridad interpretativa en la delimitación del régimen jurídico aplicable.

De este modo, la definición legal del contrato de servicios, combina dos elementos: de un lado, la caracterización de la prestación como una obligación de hacer; de otro, la determinación de su resultado como algo distinto de una obra o de un suministro. En este tipo de contratos se combinan los elementos propios de la *locatio conductio operarum*, donde lo fundamental es la actividad —como sucederá típicamente en las prestaciones de carácter intelectual— con los específicos de la *locatio conductio operis*, donde pre-

8 Si bien, consideramos esto como una mera simplificación pues la responsabilidad derivada del vínculo obligacional en los contratos de prestación de servicios se extiende más allá de la propia existencia de una actividad, como se desprende de los artículos 311 y siguientes de la LCSP.

9 A tales efectos, resulta ilustrativa la SAP Tenerife 211/2019 que destaca que los contratos atípicos son importados del sistema anglosajón. Para mayor abundamiento sobre los contratos atípicos, véase: Parejo Gamir, R.: «Contratos administrativos típicos», *Revista de administración pública*, núm. 55, 1968, págs. 400 y ss.

10 Crespo Mora, M.ª Carmen, «Las obligaciones de medios y de resultado de los prestadores de servicios en el DCFR», *InDret. Revista para el Análisis del Derecho*, Barcelona, abril de 2013.

ISSN: 2952-6361

domina la atención al resultado, supuesto aplicable a las prestaciones eminentemente materiales[11].

En segundo lugar, el artículo establece como prohibición expresa la contratación de servicios el ejercicio de potestades administrativas. Ello excluye, por ejemplo, la posibilidad de contratar a terceros para dictar resoluciones sancionadoras, como sería la imposición de multas de tráfico. No obstante, como se verá, la Administración ha llevado a cabo —con el respaldo de la jurisprudencia— una interpretación funcional de este límite. Así, en supuestos como el indicado, lo que se contrata no es el ejercicio de la potestad sancionadora en sentido estricto, que queda reservada al funcionario público competente, sino servicios auxiliares o de apoyo material, tales como la captación de pruebas, la toma de fotografías o la formulación de denuncias, permitiendo de este modo compatibilizar la externalización de determinadas tareas con el respeto a la reserva legal establecida en el artículo 17.2 de la LCSP.

Del mismo modo, aparece una subcategoría dentro de los contratos de prestación de servicios: los contratos de prestación de servicios *intensivos en mano de obra*. Desde una perspectiva dogmática, puede entenderse por tales aquellos contratos cuyo objeto consiste en una prestación de hacer**,** propia del contrato de servicios, y en el que la mayor parte del precio viene determinada por el coste del factor trabajo. En estos contratos, el precio no responde a una contingencia externa o accidental, o tampoco a costes de infraestructura o materiales, sino que se trata de prestaciones que, por su propia naturaleza, requieren la adscripción continuada de un número elevado de trabajadores para su ejecución, en proporción significativamente superior a las exigencias de capital o inversión material. De este modo, el coste laboral se erige en el elemento estructural y predominante del valor estimado del contrato, condicionando decisivamente su configuración económica y su régimen jurídico. Podemos pensar a modo de ejemplo, contratos de servicios de limpieza que, si bien tendrán gastos derivados de los productos sanitarios que empleen para fregar los suelos, sacar el polvo, etc. su partida principal será el personal que los usa. De la misma manera puede pensarse en los costes de un contrato de control de accesos o labores de vigilancia para una universidad pública.

Sin embargo, es preciso advertir que en este tipo de contratos el precio no se agota en los salarios, sino que incorpora necesariamente una estructura organizativa real, vinculada a la gestión del personal, la coordinación de turnos, las sustituciones, la formación y el cumplimiento de las obligaciones laborales y de seguridad social. Así lo pone de manifiesto, a título ilustrativo, el Informe 38/2024 de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña.

En nuestro ejemplo anterior, la empresa que es contratada para realizar la limpieza de un Museo, no sólo se limita a pagar las nóminas de los empleados, sino que debe coordinarse con el museo para atender los horarios, variar las necesidades de limpieza en función de dónde haya nuevas exposiciones o mayor afluencia, legalizar los tributos y contribuciones que se desprenden de los propios contratos laborales y la actividad

11 **Bermejo Brea**, José (dir.); **Bernal Blay**, Miguel Ángel (coord.), *Diccionario de Contratación Pública*, 1.ª ed., Madrid, Editorial Iustel, 2009.

empresarial; y un largo etcétera de tareas que requieren de un personal. Desconocer esta realidad económica pone en riesgo el interés general en tanto en cuanto quedarán *ex ante* procesos de licitación de contratos desiertos y *ex post* obras sin terminar y servicios —potencialmente esenciales— sin prestar[12].

Desde el punto de vista normativo, el artículo 145.3.g) de la LCSP proporciona un criterio relevante para la delimitación de esta categoría, al referirse a ellos como contratos en los que la mano de obra es un factor especialmente relevante en la ejecución. De manera parecida, aunque un poco más rígida el TACRC ha proporcionado una definición de servicio intensivo en mano de obra que se expone en sus resoluciones n.º 702/2018 de 20 de julio, n.º 738/2018 de 31 de julio, o la n.º 745/2018 de 31 de julio, n.º 990/2018, entre otras. Concretamente el fundamento sexto de la primera de estas resoluciones sostiene que:

> «El término de contratos o actividades en mano de obra intensiva proviene del inglés *labor intensive* y designa aquellas actividades económicas que requieren un gran número de trabajadores en comparación con las exigencias de capital que precisan». Este argumento sumado a la consideración en relación con la primacía de los costes laborales con valor predominante en el valor estimado del contrato que han de ser calculados debidamente, conjugan que nos hallamos ante un servicio intensivo en mano de obra que requiere la imbricación de varios criterios de adjudicación ex artículo 145.3 letra g) de la LCSP».

Debe de distinguirse estos contratos en particular de los contratos menores —art. 29.8 LCSP—. A tales efectos el artículo 308.2 de la LCSP establece de forma expresa que *«en ningún caso la entidad contratante podrá instrumentar la contratación de personal a través del contrato de servicios, incluidos los que por razón de la cuantía se tramiten como contratos menores».* Mediante esta cláusula de cierre, el legislador pretende evitar que la Administración eluda los procedimientos legalmente establecidos para la selección y contratación de su personal laboral, recurriendo de manera impropia a contratos de prestación de servicios para encubrir relaciones de carácter laboral. Se trata, en definitiva, de impedir prácticas funcionalmente equivalentes a las que, en otros ámbitos, han sido calificadas como supuestos de falsa externalización o de «falsos autónomos», garantizando así el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad que rigen el acceso al empleo público. Para los efectos de este artículo nos basaremos en los contratos de prestación de servicios stricto sensu pues son quizá los que, por su duración, están mayormente expuestos a roturas de la ecuación económico-financiera del contrato.

Ahora bien, el órgano de control se muestra claramente reticente a la fijación de umbrales porcentuales rígidos para determinar cuándo un contrato puede calificarse como intensivo en mano de obra, tal como se desprende de la Resolución n.º 1115/2023. Antes, al contrario, el Tribunal ha precisado que no resulta suficiente, a estos efectos, con que el peso de los costes laborales supere el 50 % del valor estimado del contrato, siendo necesario que el factor trabajo resulte claramente predominante dentro de la estructura global de costes. Asimismo, ha señalado que existen determinados tipos de contratos de

12 A. García Jiménez, «La revisión de precios de los contratos públicos en un escenario inflacionista», *Revista de Administración Pública*, núm. 221, 2023.

ISSN: 2952-6361

servicios que, *prima facie*, pueden presumirse *iuris tantum* intensivos en mano de obra, tal como reiteran las Resoluciones n.º 1115/2023 y n.º 1307/2024.

Si bien, en su Resolución 549/2020, de 17 de abril, el TACRC se atreve a categorizar ciertos «extremos» como *intensivos en mano de obra*. En el caso concreto resuelve para un contrato de prestación de servicios de limpieza en el que el 90 % de los gastos de la empresa era en concepto mano de obra. La doctrina del Tribunal nos permite ver cómo hay una serie de zonas de certeza positiva que parece que entran con *quasi*-absoluta seguridad en el concepto de *intensivo en mano de obra*. Asimismo, resulta interesante ver como el TACRC valora no sólo el peso de esta partida en las cuentas de la propia empresa pero también la proporción con respecto a las empresas del sector.

Estas interpretaciones resultan, a nuestro juicio, plenamente acertadas, en la medida en que los órganos encargados de la resolución de controversias no pueden ni deben fijar criterios tasados allí donde el propio legislador ha optado deliberadamente por preservar un margen de apreciación *para ponderar una serie de factores relevantes en cada caso.* En efecto, la remisión a una valoración caso por caso no constituye una carencia normativa, sino una opción consciente del legislador, que traslada a los órganos de evaluación y control la responsabilidad de ponderar las circunstancias concurrentes sin sustituir la ley por reglas generales de creación jurisprudencial. En este sentido, como advierte **Ferreres Comella**[13], «*la jurisprudencia puede contribuir a clarificar dichos factores cuando la ley no los explicita, pero no debe destruir el casuismo que el legislador ha querido preservar en cada decisión*».

De lo anterior se desprende que este tipo de contratos no se define mediante criterios rígidos ni a través de umbrales porcentuales predeterminados que permitan identificar *ipso facto* o *ipso iure* cuándo nos hallamos ante un contrato intensivo en mano de obra. Ni el legislador, ni la doctrina administrativa, ni la jurisprudencia han optado por fórmulas cerradas, sino que remiten deliberadamente a *conceptos jurídicos indeterminados*, en particular al peso relativo del factor trabajo dentro de la estructura global de costes del contrato. No es extraño que suceda esto, sobre todo en materia administrativa y en el fondo, si bien pone en tensión la seguridad jurídica —lo cual se traduce en mayor litigiosidad y menor inversión—, tiene como contrapartida un análisis «case by case» que protege la norma de supuestos de *underinclusiveness* y *overinclusiveness*[14].

En la misma línea que el TACRC, la jurisprudencia comunitaria resulta especialmente clarificadora al realizar una interpretación conforme de la trasposición de las leyes nacionales con la originaria Directiva 2014/24/UE. A tales efectos en la STJUE C-789/23 [ECLI:EU:C:2025:984] el tribunal reconoce a lo largo de su razonamiento cómo los contratos intensivos en mano de obra son contratos no neutros desde una perspectiva económica ni social. Reconoce el tribunal que, de igual modo que venimos advirtiendo, estos son contratos *sui generis* por la relevancia estructural que poseen al ser una parte sustan-

13 **Ferreres Comella, V.,** *El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia*, Civitas, 2002, pp. 156 y ss.

14 **Schauer**, Frederick, *Playing by the Rules. A Philosophical Examination of Rule-Based Decision Making in Law and in Life,* Oxford University Press, Oxford, 1991.

cial del precio del contrato la mano de obra empleada para poder atender la prestación objeto de contratación. Sin embargo, introduce la sentencia una particularidad —en base a lo que argumenta el *Consiglo di Stato* en su petición de cuestión pre-judicial— esto es, que las exigencias del artículo 67, apartado 2, de la Directiva 2014/24/UE, establecen de manera clara una segunda particularidad de estos contratos, en tanto en cuanto poseen una afectación en la esfera personal de los trabajadores, así como la de sus familias. El argumento, que es avalado por el alto tribunal europeo, es precisamente que la regulación que hace la directiva de este tipo de contratos encuentra como *ratio leguis* la protección del empleo, cuestiones primordiales en la contracción pública según el derecho de la Unión así como la *constitutzione*.

Esta interpretación busca mirar las dos caras de la moneda en lo que respecta a este tipo de contratos. Pues si bien una alteración grave de las circunstancias, que devenga en la rotura completa del contrato por imposibilidad económica de cumplimiento, afecta a la mercantil o empresario adjudicatario, no es menos cierto que posee una gran afectación a quienes pueden, potencialmente, perder sus empleos a causa de dicho quebrantamiento. Con anterioridad, hemos introducido además una tercera vertiente que es la afectación al interés general cuando, como comentábamos, del incumplimiento devienen futuras licitaciones desiertas o bien la no-prestación de servicios. Por tanto, de la no revisión de precios de este tipo de contratos deriva una situación de «triple-loose»: pierden los empresarios, los trabajadores y los ciudadanos. No parece que se requiera extensos conocimientos en derechos para atisbar que será contrario al interés general una actuación, o como en este caso, omisión de la administración que pudiera derivar en semejantes consecuencias.

Pero a mayor abundancia, en servicios laborales, el «precio» no se agota en salarios; existe estructura organizativa real, y negar su reconocimiento lleva a licitaciones fallidas o a baja calidad. Consecuencia directa de la anterior circunstancia, es la cláusula de revisión de precios unitarios para mantener la «indemnidad patrimonial» de la empresa, es decir, se asume que los precios del contrato pueden sufrir variaciones al alza, por lo que el contrato no se limita a «reembolsar un coste» fijo y determinado, sino que admite la posible variación de esos costes, y la consecuente revisión del precio. Ya no estamos ante un «reembolso» en los términos de la Ley 11/2016, que por su naturaleza es un acto puntual —o en términos de la Abogacía General UE, la retribución de un coste fijo y permanente—, sino ante un equilibrio económico consecuencia del desarrollo de las anualidades.

III. Marco normativo general de la revisión de precios en la contratación pública

1. El principio de riesgo y ventura del contratista

El principio de riesgo y ventura del contratista constituye uno de los pilares clásicos sobre los que se ha edificado históricamente el régimen jurídico de la contratación admi-

nistrativa. Este principio, según Muñoz Machado[15], supone que el contratista se obliga a entregar una obra determinada y asumir las consecuencias y vicisitudes que pueden producirse antes que la obra sea entregada definitivamente; los daños que se puedan ocasionar a la obra o perjuicios que circunstancias sobrevenidas pueden irrogar al contratista serán de su cuenta y tendrá que asumirlos necesariamente.

De manera muy parecida a la anteriormente expuesta y, un poco más genérica, el diccionario parahispánico del español jurídico define riesgo y ventura como un sublema de riesgo consistente en un «principio por el que el contratista asume los riesgos a que está expuesto el desarrollo de un contrato y que repercuten en el beneficio económico que espera obtener».

A mayores, la ejecución de los contratos está presidida por un principio rector fundamental en materia contractual, que resulta de aplicación común tanto al régimen de la contratación privada como al de la contratación pública: el principio de *pacta sunt servanda*. Dicho principio impone la obligación de cumplir los acuerdos válidamente celebrados entre las partes, esto es, aquellos perfeccionados con la concurrencia de los elementos esenciales del contrato —consentimiento, objeto y causa[16]— a los que se refiere el artículo 1261 del Código Civil. Este principio ha sido unánime reconocido por la Jurisprudencia como reflejan las SSTS 5365/2013; de 10 de diciembre de 1990; de 06 de noviembre de 1992; 15 de noviembre de 2000 y 28 de octubre de 2015.

En materia administrativa viene este principio consagrado en el artículo 189 de la LCSP cuando expone que «los contratos deberán cumplirse a tenor de sus cláusulas». De dicho mandato se derivan dos consecuencias prácticas fundamentales para la fase de ejecución contractual: de un lado, la inmutabilidad general de las prestaciones pactadas; de otro, la atribución al contratista del riesgo y ventura inherente a la ejecución del contrato, tal como ha reiterado la jurisprudencia contencioso-administrativa —STS de 28 de octubre de 2015—. Debe añadirse, asimismo, que los pliegos de cláusulas administrativas particulares constituyen la ley del contrato, principio positivizado en el artículo 139 de la vigente LCSP —por todas, SSTS de 19 de marzo de 2001; 1543/2023, 22 de noviembre de 2023; y 1579/2025, 4 de diciembre de 2025— con lo que el principio de *pacta sunt servanda* debe predicarse respecto a su contenido.

Como estamos viendo, se trata pues de un principio de **aplicación cuasi absoluta**, cuyos únicos límites pueden subsumirse en una interpretación analógica del artículo 1255 CC —la ley, el orden público y la moral—, y este primero en particular, en la medida en que el ordenamiento admite modulaciones excepcionales del contenido obligacional cuando concurren circunstancias extraordinarias debidamente justificadas —en un sentido análogo, STS 1359/2022, de 24 de octubre—. El principio es en el fondo primordial en lo que respecta al Derecho y a la Economía, pues, es este principio el que permite que los ciu-

15 Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Tomo XIII: La Administración del Estado, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2015, pp. 181 y ss.

16 Sobra decir que en algunos casos la forma será, en atención a lo que dispongan las disposiciones legales ad hoc, un requisito adicional.

dadanos puedan fiarse de las Administraciones Públicas y que, en definitiva, no queden desiertos todos los concursos que la Administración abre a licitación. La esperanza de cumplimiento por la contraparte es primordial para el buen funcionamiento del mercado y, en este caso, del Derecho de los contratos, sean públicos o privados.

Pues bien, el deber de cumplir lo pactado constituye el marco general de obligatoriedad dentro del cual se inserta el principio de riesgo y ventura, pero no puede afirmarse que este último derive de aquel de forma directa o automática. Mientras aquel opera en el plano de la exigibilidad de la prestación, el riesgo y ventura actúa como un criterio normativo de imputación económica: no define qué debe cumplirse, sino quién debe soportar las consecuencias ordinarias de su ejecución. Responde a una opción normativa específica de distribución del riesgo contractual. En este sentido, el riesgo y ventura no se limita a exigir la reverencia a la palabra —en especial frente a un cambio de circunstancias—, sino que determina *ex ante* qué parte debe soportar las consecuencias económicas ordinarias derivadas de la ejecución del contrato, aun cuando estas resulten más gravosas de lo inicialmente previsto. Es el legislador quien elige trasladar el riesgo ordinario sobre el contratista por razones funcionales —estabilidad del gasto público, concurrencia, disciplina presupuestaria, entre otras—. Este margen general no impide que, en el Derecho administrativo puedan advertirse marcos excepcionales que actúen como límites excepcionales cuando concurren circunstancias extraordinarias que rompen de manera cualificada la base económica del contrato —como la fuerza mayor u otros supuestos de alteración imprevisible—. En ellos es el propio ordenamiento admite modulaciones de la regla general, precisamente porque ya no resulta razonable exigir a una de las partes el sacrificio económico inicialmente asumido. Pues dentro de estos últimos casos cabe advertir algunos supuestos en los que la afectación sea de menor entidad que el numerus clausus de los casos de fuerza mayor pero que, sin embargo, quebrantan de igual modo el equilibrio financiero del contrato. A estos supuestos es a los que estamos dirigiendo nuestra atención en la defensa de la revisión de precios en contratos intensivos en mano de obra.

La aplicación de lo anterior en la contratación pública proviene al mismo tiempo de las exigencias que han venido desarrollándose en el régimen de la contratación privada. De hecho, es primordial destacar que, en la actualidad, la legislación civil es de carácter supletorio a la administrativa, pudiendo aplicarse la primera en los casos en los que la segunda contuviera texturas abiertas o bien no regulase ciertas materias —SSTS 53/2020, de 22 de enero [ECLI:ES:TS:2020:124]; 102/2019, de 29 de enero [ECLI:ES:TS:2020:274]—[17].

17 No obstante, la STS 53/2020 niega que el Derecho civil actúe de forma automática como derecho supletorio del Derecho administrativo, apoyándose en las siguientes consideraciones: (i) el artículo 4.3 del Código Civil se refiere primordialmente a la legislación civil y mercantil, y no a la normativa administrativa; (ii) la aplicación supletoria del Derecho civil solo resulta procedente cuando así lo disponen expresamente las normas administrativas —como ocurre, entre otros supuestos, en el artículo 19 de la Ley de Contratos del Sector Público o en el artículo 17 de la Ley General Tributaria—, sin que pueda afirmarse una supletoriedad indiscriminada o generalizada, tal y como ya señaló la STS de 9 de marzo de 2012; y (iii) el Derecho administrativo constituye un ordenamiento autónomo, con un régimen jurisdiccional propio y sustentado en principios estructurales claramente diferenciados de los que informan el Derecho privado.

A estos efectos, cabe advertir que el principio de riesgo y ventura proviene de uno más general, el *principio de asunción del riesgo contractual*, que cuenta con una antiquísima regulación en el Derecho privado. De manera concreta, el artículo 1593 del Código Civil de 1889 —vigente en la actualidad— establece que, en el caso de los contratos de obra privados, el contratista debe responder por su ejecución pese a los incrementos en los precios de los materiales y/o jornales, sin que por ello pueda exigirse una ampliación presupuestaria. Una regulación más general es la que nos ofrece el artículo 1258 CC que establece que el contenido obligacional de cualquier contrato se extiende más allá de lo expresamente pactado, alcanzando también a todas aquellas consecuencias que, según su naturaleza, sean conformes a la buena fe, al uso y a la ley[18]. Si bien es cierto que en lo que respecta a aquellas obligaciones de hacer, esto es los hoy llamados *contratos de prestación de servicios,* no encuentran una regulación tal como las anteriores, —poco o nada dicen los artículos 1583 y siguientes del Código Civil al respecto—, cabe entender que son de aplicación los anteriores preceptos por generales.

Junto al Código Civil estatal, el Derecho Privado ofrece en la actualidad expresiones normativas claras del principio general de asunción del riesgo contractual tanto en la legislación especial como, de manera particularmente explícita, en el Código Civil de Cataluña. En efecto, los artículos 621-45, 621-46 y 621-49 CCCat consagran que el deudor no queda liberado por la mayor onerosidad sobrevenida del cumplimiento del contrato. De este modo, integra en el contenido obligacional los riesgos típicos y previsibles del contrato y excluyendo cualquier alteración unilateral fundada en la pérdida de rentabilidad. La institución de la revisión del contrato resta reservada a supuestos estrictamente excepcionales de alteración extraordinaria de las circunstancias —regulada en el artículo 621-54 CCCat—. La razón de ser de este principio es principalmente que la obligación de un contrato de obra es de resultado, el contratado se obliga a entregar *algo* terminado, concreto y de las características pactadas *ex ante* y, en consecuencia, la ausencia de entrega constituye un incumplimiento por una de las partes que justifica el incumplimiento correlativo y la extinción de la obligación. Como comentábamos anteriormente, serán solamente circunstancias muy excepcionales y tasadas las que permitan quebrantar este principio.

Es importante destacar que, esto mismo se traslada al ámbito administrativo por vía del principio de riesgo y ventura que, en ningún caso se erige como una manifestación de la posición privilegiada de la Administración, sino que, como señaló García de Enterría[19], se inspira en el principio de inmutabilidad del *contractus lex* reflejando de este modo el deber del empresario de entregar un «resultado logrado», sin el que no surgirá el correlativo deber de entregar el precio pactado. En consecuencia, hasta que el empresario no cumpla su obligación la Administración no tendrá por qué llevar a cabo la suya. Sin embargo, cabría ir más allá en nuestro análisis y no sólo preguntarnos el cuándo y cómo de su existencia, sino el por qué.

18 Cabe destacar que son varias las sentencias de nuestro Tribunal Supremo que declaran que debe de hacerse una interpretación ciertamente restrictiva de este precepto. A corte de ejemplo las SSTS de 13 de junio de 1944 y de 23 de noviembre de 1988.

19 García de Enterría, Eduardo, *Curso de Derecho Administrativo I*, 19.ª ed., Thomson Reuters Civitas, Madrid, 2020, cap. XIII, epígr. 2.º.

Las primeras manifestaciones de este principio en la regulación administrativa las encontramos en el ámbito local, siendo especialmente significativos el Pliego General de Condiciones de 1861. Si bien parece que, en realidad, el principio de riesgo y ventura raposía en aquellos tiempos a una concepción primigenia del contrato administrativo propia del Estado liberal decimonónico, en el que la prioridad era blindar el erario frente a reclamaciones del contratista más que articular mecanismos sofisticados de gestión del riesgo. Esta regulación fue evolucionando de manera posterior en el artículo 43 del *Pliego de condiciones generales para la contratación de obras públicas*, aprobado por Real Decreto de 13 de marzo de 1903 que establecía que:

> «El contratista no podrá, bajo ningún pretexto de error u omisión, reclamar aumento de los precios».

Asimismo, impone que en los pliegos de condiciones particulares se haga constar necesariamente, entre otros extremos:

> «los casos en que el rematante pueda pedir aumento o disminución del precio o rescisión del contrato, o la advertencia de que éste se hace a riesgo y ventura para el rematante, sin que por ninguna causa pueda pedir alteración del precio o rescisión».

Como vemos, la regulación en materia de revisión de precios es muy parca y la lógica del sistema es inversa: una negativa por defecto, una aceptación en casos marcados. Si bien puede *prima facie* parecer un sistema de ahorro para la administración, debe recordarse que la eficiencia presupuestaria debe ser la única vara de medir en la toma de decisiones de una administración y no puede, bajo ningún conceto, contravenir el interés general. Ya entrado el S.XX, el Decreto de 9 de enero de 1953, por el que se aprueba el Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales reguló de manera más exhaustiva la materia en su artículo 57, seguía con el desarrollo de susodicho principio, si bien cabe advertir que lo hace todavía en una formulación incipiente y menos elaborada que la que posteriormente consolidaría la legislación general de contratos administrativos:

> «Los contratos en que intervengan las Corporaciones locales se entenderán siempre convenidos a riesgo y ventura para el contratista, sin que pueda solicitar alteración del precio o indemnización, excepto por alguna de las siguientes causas: a) incendios originados por electricidad atmosférica…».

Con posterioridad apareció la LCSP 2007 y el TRLCSP 2011 que lo incluyeron tanto en las disposiciones generales, como de forma específica para la concesión de obra pública y el contrato de gestión de servicios públicos.

En la actualidad, la moderna LCSP 2017 contempla susodicho principio en el artículo 197. Es de notar como este se encuentra ubicado en el Título I, sobre Disposiciones generales de la Contratación Pública, lo que pone de relieve su vocación de aplicación transversal a la totalidad de los contratos celebrados por los entes del sector público. Asimismo, el principio se reitera de forma específica en el artículo 254 para las concesiones de obra pública.

En el caso de la concesión de servicios, si bien no encontramos un precepto que recoja expresamente el principio, este operará empero con total normalidad, no solo por ser de

aplicación a todos los contratos administrativos, sino por no excluirse expresamente su aplicación en el artículo 286 LCSP.

Esta atribución del riesgo al contratista se configura, además, como una exigencia de carácter imperativo e irrenunciable, cuya observancia ha sido incluso afirmada desde la perspectiva del Derecho de la Unión Europea por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su STJUE de 10 de septiembre de 2009[20]. En este sentido, es también preciso recordar la STJUE de 13 de octubre de 2005, Parking Brixen (C-458/03) donde el tribunal sentenció que en todo caso debe ser «el prestador del servicio [el que] asume el riesgo de explotación de los servicios».

Dentro de los contratos típicos regulados en la LCSP, son estos últimos contratos, los de concesión —sea de obras o de servicios— los que tienen una expresión particular de este principio. Esta peculiaridad será la asunción por parte del contratista del riesgo operacional, una versión cualificada de riesgo y ventura. Se trata de un riesgo de naturaleza económica que deriva de la exposición real del concesionario a las incertidumbres del mercado y vinculado a la explotación de una obra o servicio, cuya característica definitoria es que no se garantiza al concesionario la recuperación de las inversiones realizadas ni la cobertura de los costes de explotación en condiciones normales de funcionamiento[21]. Puede proceder del riesgo de demanda, del riesgo de suministro u oferta, o de ambos, siempre que su transferencia sea real y significativa y no meramente nominal[22].

Esto viene reflejado en los considerandos 18 a 20 de la Directiva 2014/23/UE, que señalan lo siguiente: «La característica principal de una concesión, el derecho de explotar las obras o los servicios implica siempre la transferencia al concesionario de un riesgo operacional». Para añadir más adelante que «cuando la reglamentación específica del sector elimina el riesgo estableciendo una garantía en beneficio del concesionario en virtud de la cual se compensen las inversiones y costes sufragados para la ejecución del contrato, este último no se debería considerar concesión a efectos de la presente Directiva». En este sentido, es también preciso recordar la STJUE de 15 de octubre de 2009, Acoset (C-196/08) cuando definió que el riesgo que tiene el deber de soportar, más allá del riesgo y ventura, es el «riesgo vinculado a la explotación del servicio». De este modo, el tribual empezaba a introducir el concepto de «riesgo operacional». Esta atribución del riesgo al contratista se configura, además, como una exigencia de carácter imperativo e irrenunciable, cuya observancia ha sido incluso afirmada desde la perspectiva del Derecho de la Unión Europea por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su STJUE de 10 de septiembre de 2009 (C-206/08), [ECLI:EU:C:2009:540].

En la cual desarrolló su jurisprudencia entendiendo que en los contratos administrativos «debe existir un riesgo de explotación importante, pero que no es necesario que este se corresponda con el riesgo económico que existe habitualmente en un mercado libre».

20 STJUE de 10 de septiembre de 2009, Asunto C-206/08 (Sala tercera), [ECLI:EU:C:2009:540].

21 Lazo Vitoria, X., «El riesgo operacional como elemento delimitador de los contratos de concesión», en Gimeno Feliú, J. M.ª (dir.), *Estudio sistemático de la LCSP*, 2018, pp. 517-544.

22 Para mayor abundamiento en la materia, nos remitimos a: López Mora, M.ª E., *El riesgo operacional en la nueva LCSP*, BOE, 2019.

Merece una especial mención la emblemática STJUE de 10 de noviembre de 2011, Norma SIA y Dekom (C-348/10), al afirmar que:

> «el riesgo de explotación del servicio debe entenderse como el riesgo de exposición a las incertidumbres del mercado, que puede traducirse en el riesgo a enfrentarse a la competencia de otros operadores, el riesgo de un desajuste entre la oferta y la demanda de los servicios, el riesgo de la insolvencia de los deudores de los precios por los servicios prestados, el riesgo de que los ingresos no cubran íntegramente los gastos de explotación o incluso el riesgo de responsabilidad por un perjuicio causado por una irregularidad en la prestación del servicio».

De un modo parecido al alto tribunal europeo, nuestro Tribunal Supremo viene sentando jurisprudencia al respecto desde su STS 27 de octubre de 2009 [ECLI:ES:TS:2009:6531] en cita a las SSTS de 14 de mayo y 22 de noviembre de 2001:

> «el riesgo y ventura del contratista ofrecen en el lenguaje jurídico y gramatical la configuración de la expresión **riesgo** como contingencia o proximidad de un daño y **ventura** como palabra que expresa que una cosa se expone a la contingencia de que suceda un mal o un bien, de todo lo cual se infiere que es principio general en la contratación administrativa, que el contratista, al contratar con la Administración, asume el riesgo derivado de las contingencias que se definen en la Ley de Contratos del Estado y se basan en la consideración de que la obligación del contratista es una obligación de resultados, contrapuesta a la configuración de la obligación de actividad o medial.
>
> Ello implica, que si por circunstancias sobrevenidas se incrementan los beneficios del contratista derivados del contrato de obra sobre aquellos inicialmente calculados, la Administración no podrá reducir el precio, mientras que si las circunstancias sobrevenidas disminuyen, el beneficio calculado o incluso producen pérdidas serán de cuenta del contratista sin que éste pueda exigir un incremento del precio o una indemnización».

Siguió el Alto Tribunal desarrollando su jurisprudencia en las SSTS 1868/2018 [ECLI:ES:TS:2018:4429], de 20 de julio; y 20 de julio de 2016 [ECLI:ES:TS:2016:3839].

Recuerda asimismo la STS 27 de octubre de 2009 Sin embargo, la Ley prevé como excepción los supuestos de fuerza mayor, definidos por la STS de 15 de marzo de 2005 [ECLI:ES:TS:2005:1593] como acontecimientos imprevisibles, anormales y ajenos a la voluntad del contratista que inciden negativamente en el contrato. Asimismo, la Sala Tercera ha reconocido, desde la STS de 27 de diciembre de 1990, la doctrina del riesgo imprevisible, admitiendo que circunstancias extraordinarias y no previsibles pueden justificar un reequilibrio cuando se produce una alteración sustancial de la economía del contrato.

Como puede verse, la interpretación que hace nuestro tribunal de este principio es mucho más rigurosa que la que realiza el TJUE o si más no, más acercada a su naturaleza. Cabe advertir a tales efectos que es el TS quien se encuentra en mejor posición para apreciar el resultado de las trasposiciones que ha realizado España de las Directivas en materia de contratación pública; así como para conocer las realidades o el día a día de las variopintas administraciones públicas y sus relaciones contractuales. Por así decirlo, es nuestro alto tribunal quien trabaja con el cuadro terminado y no con el boceto que

hacen las directivas —que sin duda serán de gran utilidad, motivo por el cual nos iremos refiriendo a ellas a lo largo del presente artículo—.

2. La revisión de precios como excepción: fundamento y límites

Como comentábamos con anterioridad, la legislación administrativa actual en materia de contratación pública permite la revisión de las condiciones económicas que riegan el contrato esto es, la revisión de precios, bajo la existencia de un presupuesto: la existencia de un riesgo imprevisible. Nuestro punto de partida es que el *ius variandi* que pueden ejercer los distintos Entes del Sector público se erige como, en palabras de García de Enterría[23], una «manifestación de la potestad expropiatoria general, que exige siempre una justa compensación».

No obstante, cabe tener en cuenta que la doctrina del riesgo imprevisible se erige como una regla de salvaguarda al principio rector de *riesgo y ventura*, que garantiza que las alteraciones que se produzcan sean gravosas y no pueda tras una mera pérdida de beneficio alterar el precio de un contrato que, recuérdese, es un elemento esencial del contrato. El que es quizá el ejemplo más famoso de su aplicación es el *arrêt Gaz de Bordeaux*, de 30 de marzo de 1916[24], que resolvió el problema del mayor coste u onerosidad de las prestaciones exigidas a un contratista como consecuencia de la alteración de los precios del carbón y del gas se produjeron a consecuencia de la I Guerra Mundial.

La aplicación de dicha doctrina permite que el contratista, al igual que se beneficia de las mayores ventajas que en relación con las previstas que le depare la dinámica del contrato, deba soportar la mayor onerosidad que para él pueda significar su ejecución. El que sea expresión de la potestad expropiatoria de la Administración refuerza la nota de excepcionalidad del ejercicio del *ius variandi*[25], en concreto, la revisión de precios.

Desde la óptica de la contratación privada, esta adaptación resulta, en términos generales, relativamente sencilla, sobre todo *ex ante*. El principio de autonomía de la voluntad permite que sean las propias partes las que, ya en el momento de configuración del contrato, diseñen un régimen obligacional más o menos flexible, incorporando cláusulas de revisión,

23 García de Enterría, E. / Fernández, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 20.ª ed., Cizur Menor, Civitas–Thomson Reuters, 2022, Capítulo XIII.

24 Puede consultarse en: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2018-86_2

25 En referencia a la excepcionalidad de la expropiación: la STS de 15 de julio de 1983, subrayó el carácter excepcional de la expropiación urgente y la necesidad de efectuar una interpretación restrictiva de los presupuestos para su realización; la STS de 09 de marzo de 19 93 declaró la nulidad de una declaración de urgencia, por no ser lógico ni racional acordar la urgente expropiación para realizar una obra sobre la que aún no se han pedido, ni por supuesto obtenido, las necesarias autorizaciones administrativas10; en fin, la STS de 22 de enero de 1996, consideró, igualmente, nula de pleno derecho una declaración de urgencia, al no existir crédito presupuestario debidamente aprobado para la adquisición de la finca que se pretendía expropiar. (Citas extraídas de. Ministerio de Hacienda (2003), *La Ley de Expropiación Forzosa. Análisis y perspectivas de reforma*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Hacienda, Madrid.)

adaptación o renegociación en función de la evolución de las circunstancias. Como comentaba, el acuerdo de voluntades actúa, así como instrumento primario de gestión del riesgo *ex ante*, más aún cuando la existencia de disposiciones legales de carácter imperativo es parca. Cierto es que salvo en contadas excepciones en las que más adelante tendremos tiempo para detenernos, la contratación privada debe de atender a las razones del principio de *pacta sunt servanda* en el momento inmediatamente posterior a la perfección del contrato lo que deja, *ex post* una clara limitación de la variabilidad y adaptación. Es por ello, que podemos decir que mientras que la contratación pública es, como veremos, un elemento dinámico, la contratación privada se caracteriza por una cierta inmutabilidad[26].

Por contraposición a la contratación privada, la contratación administrativa se sitúa en un plano radicalmente distinto en tanto en cuanto el Derecho Administrativo de la contratación parte de un esquema normativo que, desde su origen, configura el contrato como un instrumento fuertemente reglado, caracterizado por la inmutabilidad del contenido esencial pactado y, por una concepción ciertamente rígida del equilibrio contractual. A corte de ejemplo, las ofertas presentadas, sin que estas hayan sido adjudicadas, no podrán variar antes de ser adjudicadas en aras de los principios de transparencia e igualdad de licitadores[27]. El sistema parece estar pensado, en gran medida, para operar en contextos de estabilidad, previendo en consecuencia muy escasos mecanismos de adaptación dinámica una vez perfeccionado el contrato. Debe tenerse en cuenta a estos efectos que los contratos perfeccionados por la administración se extienden, en muchas ocasiones, durante largos periodos temporales lo que los expone a mayores riesgos en lo que respecta a la variabilidad de sus presupuestos fácticos.

La consecuencia de este planteamiento es que la problemática surge con especial intensidad en aquellos supuestos en los que concurren afectaciones externas de carácter extraordinario, ajenas a la voluntad de las partes, que inciden de forma directa y profunda en las condiciones de ejecución del contrato y, en particular, en la ecuación económico-financiera del mismo[28]. Piénsese a corte de ejemplo en catástrofes naturales, conflictos bélicos, crisis energéticas o perturbaciones económicas de carácter disruptivo[29].

No se trata, en rigor, de acontecimientos inéditos en la historia económica, sino de manifestaciones cíclicas de inestabilidad cuya irrupción concreta, intensidad y duración presentan, sin embargo, un componente relevante de imprevisibilidad, situando al régi-

26 Esteve Pardo, José, *Lecciones de Derecho administrativo*, 12.ª ed., Madrid, Marcial Pons, 2025, p. 347.

27 Resoluciones 4/2025, TARC Andalucía; 131/2012 OARC/KEAO; 120/2019 OARC/KEAO; 38/2022, OARC/KEAO; 53/2019 TACRC; 230/2017, TACRC; 45/2019 TACRC; 704/2023 TACRC; 439/2024 TACRC; SSTJUE de 29 de marzo de 2012, asunto C-599/10, [ECLI:EU:C:2012:191] y de 28 de febrero de 2018, asunto C-523/16, [ECLI: EU:C:2018:122].

28 Consejo Consultivo de Castilla y León, Dictámenes núms. 688/2004, de 2 de diciembre; 150/2014, de 8 de mayo; 1.377/2010, de 25 de noviembre; y 44/2015, de 25 de febrero.

29 Una cuestión relevante a efectos de determinar la procedibilidad de la aplicación de las nociones ulteriormente analizadas de «fuerza mayor» o «alteración sustancial de las circunstancias» será el categorizar las rescisiones económicas como fenómenos los cuales sea predicable una cierta predictibilidad o bien por el contrario sean insospechados, imprevisibles y/o inevitables.

men jurídico de la contratación pública ante la encrucijada de determinar en qué medida tales alteraciones deben ser absorbidas por el principio de riesgo y ventura o, por el contrario, dar lugar a mecanismos excepcionales de reequilibrio.

Además, como ha señalado el profesor **Cano Campos**[30], la doctrina del riesgo imprevisible presenta notables puntos de fricción con la *cláusula rebus sic stantibus*, hasta el extremo de que en ocasiones ambas figuras han sido equiparadas o incluso confundidas. Sin embargo, dicha cláusula no constituye el fundamento del riesgo imprevisible, pues ambas técnicas descansan en un sustrato común, representado por el principio de buena fe contractual. Ahora bien, en el ámbito del riesgo imprevisible concurre un fundamento adicional y particular del derecho administrativo: la necesidad de garantizar la continuidad de los servicios públicos; lo que justifica que su aplicación pueda resultar menos restrictiva y excepcional que la de la cláusula civil y, en consecuencia, más protectora de la posición del contratista. A ello se añade que, aun compartiendo presupuestos de aplicación similares, las consecuencias jurídicas de una y otra figura no siempre coinciden, dado que la aplicación de la cláusula *rebus sic stantibus* puede conducir no solo al restablecimiento del equilibrio de las prestaciones, sino también, en determinados supuestos, a la extinción de la relación contractual[31].

Desde una perspectiva histórica y dogmática, la doctrina del riesgo imprevisible no surge *ex novo* en el Derecho administrativo, sino que encuentra un antecedente remoto en la legislación civil, en particular en la regulación de la fuerza mayor como límite excepcional al principio de *pacta sunt servanda*. En este sentido, el artículo 1105 CC recoge de forma genérica los supuestos de sucesos imprevisibles o inevitables en el ámbito de la contratación privada, al disponer que:

> «Fuera de los casos expresamente mencionados en la ley, y de los en que así lo declare la obligación, nadie responderá de aquellos sucesos que no hubieran podido preverse, o que, previstos, fueran inevitables».

Ahora bien, esta previsión civil no constituye el fundamento directo del riesgo imprevisible administrativo, pero proporciona un marco conceptual común —imprevisibilidad, inevitabilidad y ajenidad— que será posteriormente ampliado por la jurisprudencia y legislación administrativa para dar respuesta a situaciones en las que, sin concurrir fuerza mayor en sentido estricto, se produce una alteración extraordinaria y anormal del equilibrio económico del contrato.

Como se desprende del precepto analizado, el régimen jurídico del contrato admite, con carácter excepcional, una cierta variabilidad de sus términos como consecuencia de la concurrencia de supuestos de fuerza mayor. Supuestos que admite el precepto pueden ampliarse más allá del estándar genérico, en primer lugar, cuando así lo prevea expresamente una norma con rango legal; en segundo lugar, cuando derive de lo pactado

30 **Cano Campos**, Tomás: «Los costes excepcionales de ejecución de los contratos públicos: entre el *ius variandi* y el riesgo imprevisible», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 19, abril 2023, pp. 100-124.

31 **Gómez Pomar** – Alti Sánchez-Aguilera, «Cláusula *rebus sic stantibus*…», *InDret*, 1/2021, pp. 502-577.

por las partes, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, que puede ampliar convencionalmente el concepto de fuerza mayor[32]; y, en tercer lugar, el precepto incorpora de forma implícita elementos próximos a la cláusula *rebus sic stantibus*, al integrar dentro del concepto de fuerza mayor aquellas circunstancias extraordinarias que no podían preverse o que, aun siendo previsibles, resultaban inevitables, siempre que alteren de manera relevante las condiciones de ejecución del contrato.

De este modo, es muy interesante que el precepto abra la puerta a la ampliación del concepto de fuerza mayor, dejando por tanto atrás la antigua percepción de la fuerza mayor como un *numerus clausus*. El legislador, por tanto, podrá introducir, caso por caso y ley por ley, sector por sector, distintos supuestos de fuerza mayor, lo cual parece a todas luces compatible con la necesaria especificidad de las leyes. A corte de ejemplo, no será la misma fuerza mayor la que deba regir en un contrato de obras públicas afectado por la aparición sobrevenida de condiciones geotécnicas imprevisibles durante la ejecución, que la aplicable en un contrato de suministro energético sometido a una restricción administrativa extraordinaria o a una prohibición normativa sobrevenida que imposibilite temporalmente la prestación.

Ahora bien, lo anterior no debe conducir a una interpretación expansiva o desnaturalizadora de la institución, pues la regla general que preside el régimen contractual sigue siendo la inmutabilidad del precio —y las obligaciones en general— y el respeto al principio de riesgo y ventura. La admisión de excepciones solo resulta legítima en los estrictos términos previstos por la ley o por el propio contrato, y siempre con carácter restrictivo. Para el caso de los contratos de arrendamiento de obra el artículo 1593CC niega de manera taxativa la facultad de revisión de precio por aumento de coste para el constructor.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe refrendar el ímpetu que nos llevaría a afirmar el principio de invariabilidad de manera generalizada cuando el precio se concertase en concepto de precio alzado, pues tal previsión —el art.1593CC— al no tratarse de una norma *de ius cogens*, sino de una norma puramente dispositiva interpretativa de la voluntad de las partes, como veíamos antes puede ser derogada por pacto inicial de revisibilidad del precio. Así lo viene estableciendo la jurisprudencia española entre las que se hallan a corte de ejemplo las SSTS de 30 de abril de 1980, 4 de abril de 1981, 16 de septiembre de1983, 8 de noviembre de 1983 y 26 de julio de 1998.

Parafraseando a Esteve Pardo[33], el contrato privado es un instrumento rígido que no reacciona ante las incidencias que pueda sufrir, fiel siempre a la regla de *pacta sunt servanda*. Por el contrario, el contrato administrativo se dota de una nota característica que es la mutabilidad y que lo convierte en un contrato vivo.

Hablamos pues que los contratos administrativos son contratos en gerundio mientras que los contratos privados son contratos en presente.

32 Veremos posteriormente que esto será así en el ámbito privado, más en el caso administrativo las disposiciones generales y, en concreto la LCSP, será de carácter imperativo con lo que, no cabrá pacto en contra.

33 Esteve Pardo, J., *Lecciones de Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid. 2024. Págs. 346-347.

ISSN: 2952-6361

Desde la vigencia del principio de *pacta sunt servanda*, que vincula a las partes al cumplimiento estricto de lo pactado, y del principio de riesgo y ventura, que comporta la atribución al contratista del riesgo económico ordinario derivado de la ejecución del contrato, se desprende que cualquier eventual revisión de precios, en cuanto supone una alteración de un elemento esencial del contrato[34], no puede operar de forma automática ni al margen del marco normativo aplicable. También en el ámbito de la contratación privada, la modificación del precio exige atender, en primer término, a lo expresamente previsto en el propio contrato y, en su defecto, a lo dispuesto por la ley —salvo que nos encontremos ante disposiciones imperativas, como la Ley de Arrendamientos Urbanos o, la Ley de Contratos de Seguro entre otras—. Esta misma lógica se proyecta, con mayor intensidad, sobre la contratación administrativa, en la que el contenido del vínculo contractual viene determinado por los pliegos de cláusulas administrativas particulares —auténtica ley del contrato— y por la normativa imperativa aplicable. En este contexto, el artículo 1255CC, aplicado de manera analógica, pone de manifiesto que uno de los límites esenciales al principio de *pacta sunt servanda* es precisamente la ley, lo que obliga a reconducir el análisis hacia la regulación específica de la contratación del sector público y, en particular, hacia el régimen jurídico de la revisión de precios previsto en la LCSP.

A tales efectos, cabe advertir como expone **Villar Ezcurra**[35], que en la contratación administrativa por contraposición a lo que viene sucediendo a la luz de las generalidades del Derecho Privado, la fuerza mayor se ha caracterizado desde sus inicios —en el Pliego de contratación de 1886 y sucesivos— por la existencia de un *numerus clausus* de supuestos en los que sí proceda la aplicación de dicha doctrina.

Parece relevante ver cómo, de manera reciente, aunque aún anterior a la existencia de la nueva LCSP, los tribunales españoles del orden civil han dado nacimiento a la una figura que faculta —en la contratación privada— la revisión de los elementos esenciales del contrato, entre los que se encuentra el precio, cuando no la resolución del mismo, aún en aquellas circunstancias en las que no se hallare en el inicial acuerdo de voluntades. Destacamos a tales efectos las SSTS 966/2023, de 19 de junio [ECLI:ES:TS:2023:2770]; 156/2020, de 6 de marzo [ECLI:ES:TS:2020:791]; 333/2014, de 30 de junio [ECLI:ES:TS:2014:2823]; 591/2014, de 15 de octubre [ECLI:ES:TS:2014:5090]; 820/2012, de 17 de enero [ECLI:ES:TS:2013:1013]). Como expone FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ[36] este principio se corresponde pues con una visión dinámica del Derecho, como algo que requiere ser permanentemente revisado, recreado, reelaborado o reformulado para adaptarlo a los nuevos contextos en los que debe ser aplicado.

34 La STC 150/2025 [ECLI:ES:TC:2025:150] en cita a la anterior STC 68/2021[ECLI:ES:TC:2021:68] FJ 6 H) c) se pronunció al respecto en los siguientes términos: « el art. 103.6 LCSP, en virtud del cual corresponde al Consejo de Ministros aprobar fórmulas tipo de revisión de precios, es «una norma básica sobre el régimen de precios —cuestión esencial de la contratación pública […]—»

35 **Villar Ezcurra, J. L.** (2023, 23 de febrero). «Excepciones al principio de riesgo y ventura de provenientes del contexto del contrato». *HayDerecho*. https://www.hayderecho.com/?p=70509

36 **Fernández Ruiz-Gálvez, E.**, «La alteración sobrevenida de las circunstancias contractuales y la doctrina *rebus sic stantibus*», *Persona y Derecho*, vol. 74, 2016, pp. 291-318.

Esta figura, conocida como «cláusula *rebus sic stantibus*», que bien puede traducirse como «estando así las cosas», posee asimismo unos presupuestos de aplicabilidad ciertamente restringidos resumiéndose en la concurrencia de una alteración extraordinaria e imprevisible de las circunstancias en las que se desenvuelve la actividad contractual que desemboque en una desproporción exorbitante de las prestaciones —esto eso, una rotura del sinalagma contractual—. Como comentábamos, sin embargo, es una doctrina de excepcionalísima aplicación.

En el ámbito de la contratación administrativa, el legislador ha decidido «encerrar» a la fuerza mayor en un numerus clausus que se encuentra regulado en el artículo 239 LCSP. Para empezar, como parece lógico, realiza una exclusión de aquellos supuestos en los que media actuación imprudente por parte del sujeto, reforzando de manera encubierta la tesis de la imprevisibilidad e imposibilidad de actuación. Para seguir, encierra la fuerza mayor los casos de incendios, fenómenos naturales de efectos catastróficos —maremotos, terremotos, erupciones volcánicas, movimientos del terreno, temporales marítimos, inundaciones u otros semejantes— así como otros destrozos ocasionados violentamente en tiempo de guerra, robos tumultuosos o alteraciones graves del orden público.

Como puede verse, son todos ellos supuestos de excepcionalísima ocurrencia. No tenemos cada día temporales marítimos, incendios o destrozos ocasionados por tiempos de guerra. Si bien desde un inicio hemos advertido que una concepción demasiado amplia de la fuerza mayor sería a todas luces una *contraditio in terminis* con la propia noción de fuerza mayor, debería a nuestro juicio encapsularse una serie de alteraciones de la normalidad que fueran imprevisibles *ex ante* e inevitables *ex post*, pero que pudieran *de facto* ocurrir en el tráfico comercial.

Sin necesidad de entrar en un desarrollo más extenso, debe salarse que el precepto al que se alude se inserta sistemáticamente en el Título II, Capítulo I, referente a los contratos de Obra Pública —antiguamente denominados, contratos de arrendamiento de obra o *locatio conductio operarum*[37]—. Este encuadre normativo pone de manifiesto, a nuestro juicio, uno de los déficits más significativos de la actual regulación administrativa, que falla en nuestra opinión al contemplar la misma para los contratos de arrendamientos de servicios intensivos en mano de obra —y los servicios en general—. Sin embargo, la aplicación de dicho precepto viene exigiendo la existencia de un riesgo imprevisible, concepto jurídico indeterminado que ha gozado de una restrictiva interpretación tanto por tribunales jurisdiccionales del orden contencioso-administrativo como de los administrativos. En el momento actual, no hay disposición legal alguna que establezca umbrales fijos para la entrada en juego del principio del riesgo imprevisible como superador del riesgo y ventura como si fijaba el Decreto Ley 2/1964, de 4 de febrero, al cifrarlo en el 2,5 % del contrato.

Mientras que en el Derecho privado ha prevalecido tradicionalmente la primacía de la seguridad jurídica, en el ámbito del Derecho administrativo se ha ido abriendo paso, de forma progresiva, una concepción más atenta a las exigencias de la justicia material. Ello se explica porque las relaciones jurídico-administrativas se encuentran necesariamente

37 Para mayor información, ver: **Daza Martínez, J.** y **Rodríguez Ennes, L.**, *Instituciones de Derecho Privado Romano*, 3.ª edic., Tirant lo Blanch, Madrid, 2001, pp. 381 y ss.

impregnadas por los principios de equidad y buena fe, que imponen atemperar la excesiva onerosidad de las prestaciones impuestas al administrado cuando concurren acontecimientos extraordinarios, inéditos y de especial trascendencia.

En tales supuestos, la corrección de los desequilibrios contractuales solo puede articularse mediante la aplicación de dichos principios, y, en último término, del principio de justicia (STS de 12 de diciembre de 1979).

Implica, por tanto, aplicar los principios de equidad (art. 3.2 C. Civil (LEG 1889, 27)) y de buena fe (art. 7.1 C.Civil) por la aparición de un riesgo anormal que cercena el principio del equilibrio económico-financiero entre las partes pero sin atacar frontalmente el principio de riesgo y ventura esencial en la contratación pública. Sin embargo, cabe recordar a tales efectos, como hemos visto *ut supra* que, la legislación civil es subsidiaria de la administrativa en tanto carezca esta última de desarrollo legal. Cabría pues la posibilidad de realizar una aplicación analógica de la cláusula *rebus sic stantibus* al principio. Se hecho, así lo ha reconocido una parte de la jurisprudencia entendiendo que el riesgo imprevisible se erige como una excepción al principio de riesgo y ventura justificada en aplicación del principio *rebus sic stantibus*. A corte de ejemplo, la antes citada STS de 12 de diciembre de 1979 afirma la existencia de un fondo institucional propio de los contratos administrativos, identificado con el equilibrio económico del contrato, en virtud del cual el contratista tiene derecho no solo a la percepción de la contraprestación pactada, sino también a no sufrir un desequilibrio económico grave durante la ejecución del contrato. Añade, además, que si la Administración impone al contratista sacrificios superiores a los existentes en la contratación entre particulares, la continuidad del servicio público exige que, ante la concurrencia de un evento agravatorio extraordinario, pueda procederse al restablecimiento del equilibrio de prestaciones mediante algún tipo de auxilio al contratista.

En otros términos, se expresa el Informe 13/2023, de 18 de julio de 2023, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado circunscribiendo los prerrequisitos de aplicación. Expone que si bien ni dicha ley ni la jurisprudencia —tanto de los órganos jurisdiccionales como administrativos— autorizan la modificación del precio del contrato por alteración del equilibrio económico producido por causas imprevisibles al tratarse de un elemento esencial del mismo, debe de quedar circunscrita la aplicación de la doctrina del riesgo imprevisible a aquellos casos en que, habiéndose realizado la prestación objeto del contrato total o parcialmente, concurran los cinco motivos que resume en: (i) imprevisibilidad razonable del acontecimiento sobrevenido, conforme a criterios de diligencia normal, (ii) ajeneidad del riesgo tanto a la voluntad del contratista como a una actuación negligente de la Administración, (iii) buena fe y diligencia del contratista en la ejecución del contrato, (iv) alteración grave, excepcional y desproporcionada del equilibrio económico-financiero del contrato, que no pueda ser corregida mediante mecanismos ordinarios (e.g. revisión de precios) y (v) acreditación global del impacto económico, atendiendo al contrato en su conjunto y no a elementos parciales.

En la actualidad, nuestro Tribunal Supremo posee una interpretación del riesgo imprevisible bastante parecida a la anterior, cerrando la puerta a una determinación completa del concepto. En su STS 27 de octubre de 2009 [ECLI:ES:TS:2009:6531], se pronunció en los siguientes términos:

> «no se puede desconocer, que la indicada doctrina del 'riesgo imprevisible razonable', se construye sobre un elemento importante que no puede ser matemáticamente determinado para todos los supuestos, ya que se encuentra en función de su acusada 'relevancia y significación' en el contexto total de la contratación de que se trate y a cada caso en que aquélla se aplique».

Fuera del ámbito de la contratación de servicios intensivos en mano de obra, el Tribunal Supremo expone añade en la misma sentencia que:

> «(…) "Respecto a la trascendencia e incidencia del incremento de los costes de estos productos en el equilibrio económico del contrato, la Sala comparte la tesis del Consejo de Estado atendiendo a una valoración conjunta de la economía contrato». En nuestra Sentencia de 18 de abril de 2008 (…) pusimos de manifiesto que "la doctrina del riesgo imprevisible, enlazada a la de la cláusula *rebus sic stantibus*, exige que, como consecuencia de la aparición de un riesgo que no pudo ser previsto al tiempo de celebrarse el contrato, se alteren sustancialmente las condiciones de ejecución del mismo, de modo que la prestación pactada resulte mucho más onerosa para una de las partes de lo que inicialmente podía preverse».

Asimismo, resulta particularmente clarificadora la STS de 25 de abril de 2008, cuando afirma que la imprevisibilidad se refiere a sucesos que sobrevienen con carácter extraordinario y que alteran de forma muy notable el equilibrio económico y contractual existente en el momento de la celebración del contrato, en cuanto sobrepasan los límites razonables de aleatoriedad que comporta toda licitación. De este modo, la sentencia descarta la existencia de criterios automáticos o umbrales cuantitativos predeterminados para apreciar la concurrencia del riesgo imprevisible, optando por una valoración necesariamente casuística, vinculada a las circunstancias concretas de cada contrato, señalando expresamente que:

> «Debe atenderse a las circunstancias de cada contrato en discusión para concluir si se ha alterado o no de modo irrazonable ese equilibrio contractual a que más arriba hemos hecho mención. La incidencia del incremento ha de examinarse sobre la globalidad del contrato pues un determinado incremento puede tener mayor o menor relevancia en función de la mayor o menor importancia económica del contrato y de los distintos aspectos contemplados en el mismo».

De ello se desprende que la doctrina del riesgo imprevisible no responde a un esquema cerrado ni rígido, sino que exige una ponderación global del contrato afectado, atendiendo tanto a su estructura económica como a la intensidad real de la alteración producida.

En su STS 1868/2016, de 20 de julio [ECLI:ES:TS:2016:3839] matizó el asunto argumentando, en su FJ.6.º *in fine*, que para que pudiera llegar a proceder el reequilibrio financiero del contrato en aplicación del principio de riesgo y ventura no basta con que haya habido una alteración de las circunstancias económicas sobrepasando los límites razonables de aleatoriedad que comporta toda licitación, más resulta preciso que la causa de dicha alteración haya sido el «factum principis», el ejercicio del «ius variandi» o la concurrencia de circunstancias calificables de hecho imprevisible.

Finalmente, la STS 317/2020, de 4 de marzo [ECLI:ES:TS:2020:719], sistematiza con claridad el régimen jurídico que es en concreto aplicable a la revisión de precios, al declarar:

> «(i) que la revisión de precios integra un supuesto específico o especial de la modificación contractual que afecta a uno de sus elementos esenciales, cual es el precio o contraprestación económica que recibe el contratista por la ejecución o cumplimiento del contrato, y que tiene un régimen jurídico propio diferente al de los supuestos típicos de modificación contractual;
>
> (ii) que el objetivo teórico de la revisión de precios es actualizar los precios ofertados por el contratista al momento de la adjudicación a los precios de mercado que se alcanzan en un momento posterior y durante la ejecución del contrato;
>
> (iii) que la revisión de precios tiene un carácter restrictivo pues como indicara la sentencia de esta Sala Tercera de 13 de septiembre de 2012 (ROJ: STS 5940/2012 - ECLI:ES:TS:2012:5940), dictada en el recurso de casación 2105/2008, "la revisión de precios, como excepción al principio de riesgo y ventura, únicamente procederá en la forma y los casos previstos en los artículos 103 y siguientes del TR de la Ley de Contratos. No basta al respecto con invocaciones generales a la revisión o con genéricas alusiones a su traducción resarcitoria, sino que ha de estarse al régimen jurídico previsto en la Ley y a las cláusulas del contrato. Así, el apartado 3 del citado artículo 103 dispone que el pliego de cláusulas administrativas particulares deberá detallar la fórmula o sistema de revisión aplicable y, en resolución motivada, podrá establecerse la improcedencia de la misma que igualmente deberá hacerse constar en dicho pliego.".
>
> (iv) que también se ha afirmado por la jurisprudencia, sentencia de esta Sala Tercera de 8 de octubre de 2014 (ROJ: STS 4018/2014 - ECLI:ES:TS:2014:4018), dictada en el recurso de casación 2881/2013, que "el art. 14 TRLCAP estatuye que los órganos de contratación cuidarán de que el precio de los contratos sea adecuado al mercado. Por ello se fijan mecanismos legales para garantizar la equivalencia de prestaciones y el equilibrio financiero. Uno de tales mecanismos es la revisión de precios cuya fórmula o sistema de revisión deberá venir detallado en el pliego de cláusulas administrativas conforme al art. 104 TRLCAP, art. 103 TRLCAP, art. 77 de La ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, art. 89 y siguientes TR Ley Contratos del Sector Público, RD Legislativo 3/2011"».

Asimismo, resulta necesario analizar las fórmulas mediante las cuales se articula la revisión de precios, en la medida en que no todas ellas resultan jurídicamente admisibles. A este respecto, y a modo de ejemplo, el informe 18/2015, de 3 de diciembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, se pronuncia al respecto de la prohibición de uso de índices genéricos —en concreto el IPC— como índice de revisión. Esta prohibición también la ha fijado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución 360/2014 de 9 de mayo de 2014, que anuló una cláusula de un Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares de un contrato de gestión de servicios públicos que establecía la revisión de las tarifas a través de una fórmula en función de la evolución del IPC.

Para el caso de los contratos que hubieren sufrido modificaciones de las prestaciones, el alto Tribunal establece por tanto una fina línea para la revisión de precios, rechazado tanto una aplicación automática del presupuesto modificado como una referencia indiscriminada al presupuesto original. Por el contrario, opta por una solución funcional y casuística, basada en la distinción entre los distintos tipos de unidades de obra afectadas

por la modificación. La Sala termina concluyendo que, una vez cumplido el requisito temporal del transcurso de un año desde la aprobación del proyecto de ejecución, el porcentaje del 20 % exento de revisión debe aplicarse en función de cada presupuesto y de cada tramo de obra, atendiendo a la naturaleza de las unidades certificadas. De este modo, el derecho a la revisión de precios se articula del siguiente modo:

(i) sobre el presupuesto del proyecto original, respecto a certificaciones de obra referidas a unidades del proyecto inicial ejecutadas antes o después de la modificación y ya lo hubieran sido según fueron proyectadas o con excesos de medición luego convalidados con el proyecto modificado.
(ii) sobre el presupuesto modificado, respecto de las certificaciones de obra referidas a las nuevas unidades de obra.

Sería incorrecto pues, hablar de revisiones de precios de forma indiscriminada con respecto al límite exento de revisión al presupuesto original en todos los supuestos y revoca las resoluciones impugnadas exclusivamente en lo relativo a la revisión de precios.

Para el caso de los contratos complementarios que carezcan de una cláusula de revisión de precios, pero que dependan de un contrato principal que sí que la tenga, es el Consejo de Estado en su dictamen 551/2008 —entre otros muchos— el que pronuncia al respecto alegando que aunque el contrato complementario no previera la cláusula de revisión de precios y el contratista no formulara su oferta incluyendo los precios ya actualizados, debe entenderse que tales precios debían ser ya actualizados, al formularse en las mismas condiciones que los del contrato principal. De no hacerse así, se produciría la situación singular que el contratista habría de ejecutar los trabajos de las obras complementarias a precios inferiores a los de la principal, lo que no resulta conforme a la naturaleza de las cosas, más cuando una y otras forman una unidad material.

Bajo el elenco jurisprudencial anteriormente expuesto se aprecia, por un lado, la función equilibradora y resarcitoria que cumple la institución de la revisión de precios y, por otro, su carácter excepcional, en cuanto mecanismo de corrección del principio general de riesgo y ventura, cuya aplicación queda estrictamente condicionada a los supuestos y requisitos tasados por la legislación de contratos del sector público.

Por lo que se refiere a su función equilibradora, cabe recordar que, como punto de partida, con la perfección del contrato administrativo, queda constituido el núcleo esencial del sinalagma contractual, que se traduce en el establecimiento de un régimen de obligatoriedad recíproca respecto las prestaciones asumidas por las partes. Este sinalagma incorpora una nota estructural de reciprocidad y equivalencia económica entre las prestaciones, cuyo mantenimiento resulta indispensable para la correcta ejecución del contrato. Cabe añadir, asimismo, que resulta pacífica la interpretación de la normativa vigente en el sentido de que no es jurídicamente admisible la modificación de un contrato limitada exclusivamente a la alteración de su precio, en la medida en que ello supondría incurrir en una modificación encubierta del precio, carente de amparo legal.

En este sentido las resoluciones 436/2022, de 7 de abril, o 740/2022, de 22 de junio, del TACRC; los informes 36/2024, de 5 de diciembre, y 20/2023, de 19 de julio, de la JCCP

Catalunya; la recomendación de 10 de diciembre de 2018, JCCPE, y el informe 13/2023, de 18 de julio, JCCPE; en el Informe 10/2021, de 29 de noviembre la Junta de Castilla-La Mancha, la Comisión de Andalucía en sus Informes 11/2021, de 24 de marzo y 6/2024, de 14 de marzo, el Informe 6/2022, de 28 de julio, de la Junta de Canarias; el Informe 7/2022, de 12 de mayo, de la Junta de Madrid.

Destacamos sin embargo por su claridad el Informe 5/2025, de 30 de enero de la JACP del País Vasco:

> «Debe añadirse que, de acuerdo con el régimen específico establecido al efecto en la normativa de contratos del sector público, no es posible la modificación de un contrato consistente únicamente en la variación del precio, si no se alteran, además, sus prestaciones, puesto que lo contrario se incurriría en una revisión de precios encubierta y sin amparo legal».

IV. Régimen ordinario de revisión de precios, su aplicación en los contratos de servicios intensivos en mano de obra y propuestas de futuro

1. Fundamento de la revisión de precios

Como hemos visto, por tanto, parece ser la revisión de precios el instrumento óptimo que debería de poder recuperar los desequilibrios en la ecuación económico-financiera del contrato. En el análisis de este epígrafe es preciso detenernos a diferenciar dos conceptos diferenciados. De un lado, la naturaleza y el propósito jurídico; de otro, la función económica y social que cumple.

Empezando por la segunda, por ser esta la causa que trae a la consecuencia, que es la primera, podemos entrever que la revisión de precios pretende que no solo la función social de la contratación se proyecte sobre el ciudadano al que se prestan servicios o sobre la Administración que adquiere un material para su funcionamiento, o sobre el conjunto de la ciudadanía que ve construida una nueva obra pública; sino que también pretende integrar a los contratistas como agentes sociales a los cuales el sector público también debe rendir cuentas o, sin más, no debe dejar de tener en cuenta al integrarlos dentro de esta función social a la cual debe procurar tener reverencia la contratación pública. Es por ello que lo que trata de evitar esta revisión de precios, de un lado, es que exista una justicia entre las prestaciones, en otras palabras, que se preserve el sinalagma contractual y que, por tanto, no exista una excesiva onerosidad entre las prestaciones a las cuales las dos partes se han obligado en el momento de perfección del contrato. Esto claro está, será, en el momento posterior a la licitación y aceptación de los pliegos.

Pues bien, este no es el único y quizá tampoco el más importante principio que rige esta función económica, pues, al fin y al cabo, hay una función mucho más simple, pero no por ello menos importante, que es la de garantizar que, de hecho, existan los servicios contratados; que se cumpla lo pactado. En caso de no existir revisiones de precios, muchos servicios resultarían ruinosos por falta de actualización de los precios al incidir sobre la prestación de los mismos condiciones económicas ajenas a la voluntad de las partes contratantes. De este modo, resultaría en una imposibilidad, por falta de viabilidad económica, de continuación de dicha prestación.

Piénsese, por ejemplo, en una compañía que se dedica al reasfaltado de vías públicas en ejecución de un contrato de obras de duración plurianual. Un incremento extraordinario e imprevisible del precio de las materias primas esenciales —como el betún asfáltico o los derivados del petróleo—, no absorbible dentro de los márgenes normales de riesgo empresarial, podría convertir la ejecución del contrato en económicamente inviable si el precio permaneciera inmutable. En tales supuestos, la revisión de precios opera como un instrumento imprescindible para garantizar la continuidad de la prestación contratada y, con ello, la efectividad del interés público perseguido. De lo contrario, en el caso que exponemos, las vías públicas seguirían sin asfaltar, poniendo en peligro a la seguridad de todos los conductores.

La consecuencia última de todo lo expuesto es que, el ciudadano, termina siendo perjudicado, así como también lo está la propia empresa prestadora de servicios o contratista de obras. Es un *loose-loose* y parece claro que está será una zona de certeza negativa[38] de la función social de la contratación pública. Por ello, lo que se pretende, al fin y al cabo, es que aquella necesidad que se pretendía satisfacer mediante el inicio de un proceso de licitación siga manteniéndose en el tiempo, pues muchas veces son mayores los costes de una interrupción del servicio que los del mantenimiento de una prestación. Otro ejemplo podría ser el descuido o falta de mantenimiento de ciertas instalaciones, que luego podrán conllevar un estado ruinoso de edificios y, consecuentemente, la necesidad de demolición por falta de mantenimiento. Es en estos extremos en los cuales se entrevé con mayor perspicacia la necesidad de mantener e ir revisando los precios.

Pues bien, más allá de garantizar una función social[39] y, por tanto, en el fondo, garantizar un tratamiento ecuánime e igualitario y atender a un concepto más amplio de equilibrio contractual, así como garantizar la propia viabilidad del servicio, se ve refor-

38 García de Enterría, E., *La lucha contra las inmunidades del poder*, Ed. Civitas, 3.ª edición, Madrid, 1983.

39 A los efectos del presente artículo, nos limitaremos a abordar la **función social de la contratación pública en su vertiente** *inter partes*, esto es, las afecciones que las actuaciones de la Administración producen tanto sobre el administrado como sobre el contratista. Un desarrollo más amplio y sistemático de esta cuestión puede encontrarse, entre otros, en **Ponce Solé, J.** (2006), *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Lex Nova, Valladolid, p. 479; y en **Gimeno Feliú, J. M.ª** (2017), «Las condiciones sociales en la contratación pública: posibilidades y límites», *Anuario del Gobierno Local 2017*, Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut de Dret Públic, Barcelona.

ISSN: 2952-6361

zado desde la perspectiva económica con una cadena, si se quiere, de impulso económico que lleva consigo una empresa licitadora contratista con la Administración. Al fin y al cabo, tenemos que pensar que el impacto que tiene el que una empresa contrate con el sector público es que esta misma empresa contrata a su vez un número de personas para la realización de dichas tareas, lo cual, en el fondo, conlleva que es el propio sector público el que, de manera indirecta, contrata a estas personas y, por tanto, incrementa la empleabilidad estatal. De hecho, esta idea no es nada revolucionaria y es la que ya estableció John Keynes en su *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*.

En segundo lugar, y como se ha venido advirtiendo a lo largo del presente artículo, la función jurídica que trata de salvaguardar el principio de revisión de precios es la de mantener el sinalagma contractual. Lo que pactan las partes al inicio del contrato, una vez perfeccionado, no constituye un mero intercambio mecánico de prestaciones, sino un auténtico acuerdo de voluntades orientado a la consecución de un fin determinado. Cabe notar empero que, como veremos en el siguiente epígrafe, la LCSP articula la revisión desde una lógica de estabilidad presupuestaria y control del gasto, lo que condiciona su alcance y excepcionalidad.

El problema surge cuando una de las prestaciones a las que se ha obligado una de las partes deviene *excesivamente* onerosa como consecuencia de circunstancias sobrevenidas ajenas a su voluntad. Lo que persigue, por tanto, la revisión de precios no es únicamente el respeto formal de las obligaciones pactadas, sino, en un plano más profundo, la preservación de las condiciones económicas que hicieron posible el desarrollo equilibrado de dichas prestaciones. En este sentido, la revisión de precios se configura como una manifestación de los principios de equidad, igualdad y seguridad jurídica, con especial intensidad cuando la contraparte contractual es un ente integrante del sector público, ex. artículo 103 CE. Se advierte así una cierta jerarquía entre la finalidad general del contrato —la correcta satisfacción del interés público— y la estricta literalidad de los pactos concretos, en la medida en que aquellos deben interpretarse a la luz de un equilibrio razonable de las prestaciones.

Ahora bien, desde una perspectiva negativa, conviene subrayar que este mecanismo no incorpora una garantía de beneficio a favor del contratista que contrata con la Administración. La asunción del riesgo operacional exige una exposición real y efectiva al *aleas del mercado*, de modo que las posibles pérdidas del contratista no pueden ser meramente nominales o desdeñables, rechazándose expresamente construcciones contractuales o financieras que, bajo la apariencia de riesgo, garanticen de facto la cobertura de costes o la obtención de beneficios. En este sentido, se afirma que determinados incrementos de costes ordinarios —como los salariales, energéticos o de amortización— constituyen manifestaciones propias del principio de riesgo y ventura inherente a toda actividad empresarial, y no pueden ser neutralizados sin desnaturalizar el régimen jurídico del contrato[40].

40 En este mismo sentido, véase el Informe 22020 del Pleno de la Oficina Nacional de Evaluación, de 23 de noviembre de 2022, relativo a la licitación del contrato de concesión del servicio público de gestión de residuos del Ayuntamiento de Pontevedra

Como venimos viendo, es reiterada la jurisprudencia al afirmar que, dentro de los márgenes razonables propios de la contratación pública, las empresas pueden y deben soportar pérdidas derivadas del principio de riesgo y ventura o, en el caso específico de las concesiones, del riesgo operacional asumido. La revisión de precios no se erige, por tanto, como un seguro frente a pérdidas, sino en un instrumento excepcional destinado a evitar la ruptura injustificada del equilibrio contractual.

2. Tipificación de la revisión de precios

En términos generales, la revisión de precios se regula en la LCSP, dentro del Capítulo II del Título III, siendo el artículo 103 el precepto que establece su procedencia y límites. Como principio general, dicho artículo consagra el carácter excepcional de la revisión de precios, admitiendo únicamente la revisión periódica y predeterminada, en los términos estrictos previstos en el propio capítulo, y prohibiendo con carácter general cualquier forma de revisión no periódica o no predeterminada.

Una primera cuestión que merece destacarse es la concepción amplia que el precepto adopta del concepto de precio, al definirlo como cualquier retribución o contraprestación económica del contrato, ya sea satisfecha por la Administración o por los usuarios. Esta previsión adquiere especial importancia en los contratos de concesión, en los que la revisión de precios puede materializarse, en la práctica, a través del incremento de las tarifas[41] y, por tanto, de la retribución percibida por el concesionario, no directamente por transferencias de la administración al ente contratante.

Junto a ello, el artículo 103 delimita de forma estricta el ámbito objetivo de aplicación de la revisión de precios, que solo procederá, previa justificación en el expediente y de conformidad con la Ley 2/2015, de desindexación de la economía española[42], en los contratos de obras, en los contratos de suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas, en los contratos de suministro de energía y en aquellos otros contratos cuyo período de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años.

En lo que respecta específicamente a los costes de mano de obra, el régimen es igualmente restrictivo, pues solo serán revisables en los contratos en los que el período de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años y siempre que el uso del factor trabajo resulte significativo, conforme a los criterios establecidos en el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación

41 Resulta especialmente interesante **Hernández González, F. L.**, «La depuración de las técnicas de equilibrio económico aplicables a la concesión de servicios de transporte regular de viajeros (comentario de la STS 1868/2016, de 20 de julio)», *Revista de Administración Pública*, núm. 202, 2017, pp. 205-222. Otro ejemplo en vía administrativa es el que resuelve el *Informe núm. 29/2017,* de la JCCPE, *sobre diversas cuestiones relativas a la revisión de precios en una concesión de abastecimiento de aguas*.

42 Nótese que la Ley 2/2015 posee un desarrollo reglamentario que la complementa: *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*.

ISSN: 2952-6361

de la economía española. En concreto, en su artículo 9 expone los requisitos que se deben cumplir para la concurrencia de una revisión de precios. El informe 1/2024 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Junta de Extremadura resume esos requisitos:

> «a) Que el periodo de recuperación de la inversión del contrato sea igual o superior a cinco años, que deberá determinarse conforme al criterio establecido en el artículo 10 (…).
>
> b) Que la revisión esté prevista en el pliego, que deberá detallar la fórmula de revisión aplicable. Cuando exista una fórmula de precios para un determinado contrato, aprobada por el Consejo de Ministros, dicha fórmula debe incluirse en el pliego. Sin embargo, en el caso de que no exista fórmula tipo, para que pueda producirse la revisión periódica y predeterminada, además de incluir la fórmula en el pliego, se deberá especificar en él como mínimo:
>
> Un desglose de los componentes de coste de la actividad objeto del contrato, y la ponderación de cada uno de ellos sobre el precio del contrato.
>
> Los precios individuales o índices de precios específicos asociados a cada componente de coste susceptible de revisión.
>
> El mecanismo de incentivo de eficiencia, en su caso, contemplado en el artículo 7, de este real decreto».

El régimen se completa, además, con una serie de exclusiones absolutas, al establecer el propio artículo 103 LCSP que no serán revisables en ningún caso los costes asociados a las amortizaciones, los costes financieros, los gastos generales o de estructura ni el beneficio industrial. No obstante, el artículo introduce una excepción vinculada al peso de las materias primas, permitiendo la revisión de precios en contratos cuyo período de recuperación de la inversión sea inferior a cinco años cuando la participación conjunta de las materias primas, bienes intermedios y energía supere el 20 % del presupuesto base de licitación. En estos supuestos, la revisión queda estrictamente limitada a dicha fracción del precio, debiendo el pliego detallar los pesos correspondientes y los índices oficiales aplicables.

Por otra parte, desde una perspectiva institucional, resulta especialmente relevante que en su apartado tercero configure la revisión de precios como una potestad discrecional del órgano de contratación[43], y no como un derecho automático del contratista, al establecer que aquel *podrá*, y no *deberá*, reconocer el derecho a la revisión. En tal caso, el órgano de contratación deberá fijar una fórmula de revisión adecuada a la naturaleza del contrato y a la estructura y evolución de sus costes. Dicha fórmula queda sujeta a una clara reserva de pliego, debiendo figurar necesariamente en el pliego de cláusulas administrativas particulares. La fórmula será invariable durante toda la vigencia del contrato, como manifestación del principio *pacta sunt servanda*, y la revisión se calculará tomando como referencia la fecha de formalización del contrato, con arreglo a las reglas temporales previstas en el propio precepto.

43 En un supuesto análogo, la STS 733/2025 de 10 de junio [ES:TS:2025:2599], afirmó que el establecimiento del denominado «*mínimo de percepción*» en las concesiones de transporte de viajeros constituye una **potestad discrecional** del órgano concedente, si bien precisó que, una vez incorporado al pliego, pasa a integrar el régimen tarifario y queda sujeto a la **obligación de revisión anual** prevista en el artículo 19.5 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

Ahora bien, esta configuración normativa resulta, a mi juicio, difícilmente conciliable con la función social que entraña la contratación pública, en la medida en que permite que el ente contratante se niegue a aplicar la revisión de precios incluso cuando concurren de forma efectiva los presupuestos excepcionales previstos por el propio ordenamiento.

Una negativa de este tipo supondría un claro apartamiento de dicha función social, y sería difícilmente compatible con los fundamentos que justifican la contratación pública en el ordenamiento jurídico, no solo como instrumento de aprovisionamiento de bienes y prestación de servicios para la Administración, sino también como mecanismo de dinamización económica y de preservación del tejido productivo.

La jurisprudencia existente sobre la interpretación de este precepto es, además, escasa, lo que pone de relieve, a mi entender, una deficiente técnica legislativa en la transposición normativa. No parece adecuado dejar enteramente al arbitrio del órgano de contratación una potestad que incide de forma tan directa en el equilibrio económico del contrato.

Hubiera resultado más coherente un diseño normativo que, sin convertir la revisión en una obligación automática stricto sensu, impusiera su reconocimiento cuando concurrieran todos los presupuestos tasados legalmente, que, como se ha expuesto, constituyen un auténtico numerus clausus. Solo a través de una configuración de este tipo se lograría incentivar la participación de los operadores económicos en las licitaciones públicas y evitar que la rigidez del sistema provoque perjuicios económicos graves que desincentiven la contratación con el sector público, en detrimento del interés general que la contratación pública está llamada a servir.

La regla general para la aplicación efectiva de la revisión de precios exige, además, que el contrato se haya ejecutado al menos en un 20 % de su importe y que haya transcurrido un año desde su formalización, quedando excluidos de revisión tanto el primer 20 % ejecutado como el importe correspondiente al primer año. Esta exigencia no resulta aplicable a los contratos de concesión de servicios, en los que no se requiere el umbral mínimo de ejecución.

Finalmente, el artículo 103 incorpora una cláusula de cierre, al establecer que el régimen de revisión de precios se entiende sin perjuicio de los mecanismos de reequilibrio económico previstos en los artículos 270 y 290 LCSP, aplicables, respectivamente, a las concesiones de obras y de servicios. No nos extenderemos en esta cuestión en aras de centrar el debate sobre esta cuestión.

Para comprender el origen estructural de estas disfunciones, resulta necesario detenerse brevemente en el régimen del contrato de obra pública, que ha servido históricamente como modelo de referencia para la configuración de la contratación administrativa. Como expone **García de Enterría**[44], este es un contrato de resultado y será este resultado

44 **García de Enterría, E.** y **Fernández**, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 20.ª ed., Cizur Menor (Navarra), Civitas–Thomson Reuters, 2022.

ISSN: 2952-6361

—la obra totalmente terminada—, y no la actividad necesaria para realizarla, la prestación que debe el contratista. En coherencia con ello, al no entregarse la obra por parte del contratista a la Administración, será el contratista el «dueño de la cosa» lo que nos lleva a la conclusión indefectible que sea él mismo el que deba soportar los riesgos de pérdida, destrucción o deterioro de la misma[45].

Lo anterior deriva de la regla general, común para todo contrato de obras: la regla de *Res perit domino* —tradúzcase literalmente por «La cosa perece para su dueño»—. Este principio es aplicable ya sea éste u contrato de carácter privado particulares —artes. 1589 y 1590 CC—, o administrativo.

No obstante, la diferenciación que cabe hacer en los contratos administrativos con respecto a los privados con respecto a dicha regla es la que en los contratos de obra haya esta una excepción en los casos de fuerza mayor. En ellos se reconoce al contratista un derecho a ser resarcido por los perjuicios que hayan podido haber sufrido las obras en estos casos. La regulación administrativa resulta a tales efectos más benigna para con quien contrata con un Ente del Sector Público que lo es la civil.

La referencia a estos efectos trae causa en el artículo 239 LCSP, que reconoce al contratista el derecho a ser indemnizado por los daños y perjuicios sufridos en los supuestos legalmente previstos. La aplicabilidad de dicho precepto se circunscribe exclusivamente a los contratos de obra pública, quedando excluidos los restantes contratos del sector público —con la salvedad de los contratos de suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas, sometidos a un régimen específico al que no se hará mayor referencia en el presente trabajo—.

Este régimen, plenamente coherente con la lógica del contrato de obra como contrato de resultado, pone de manifiesto, sin embargo, sus límites estructurales cuando se proyecta sobre los contratos de prestación de servicios intensivos en mano de obra, en los que el peso determinante del factor trabajo y la rigidez normativa que lo caracteriza dificultan la aplicación sin fricciones de los principios de riesgo y ventura y de inmutabilidad del precio.

3. Aplicación concreta en los contratos de prestación de servicios intensivos en mano de obra

La proyección del régimen legal de revisión de precios sobre los contratos de prestación de servicios intensivos en mano de obra revela, con particular nitidez, las insuficiencias estructurales del modelo diseñado por la LCSP. En efecto, aun cuando el artículo 103 LCSP admite, con carácter excepcional, la revisión periódica y predeterminada

45 A tales efectos, el Dictamen de 7 de enero de 1966 del Consejo de Estado ha precisado que la traslación de los riesgos hay que referirla al momento de la total terminación de las obras y no al de su recepción provisional por la Administración, ya que ésta no es otra cosa que una confrontación por la Administración del hecho del cumplimiento, a cuya fecha se retrotraen en todo caso los efectos de la misma.

de los precios contractuales, lo cierto es que dicho mecanismo resulta, en la práctica, inaplicable a la mayor parte de estos contratos, al no concurrir el requisito del período de recuperación de la inversión igual o superior a cinco años que la propia norma erige en presupuesto habilitante. Es relevante ver cómo los contratos de prestación de servicios intensivos en mano de obra no llegan a superar este límite de temporalidad de los cinco años en cuantiosas ocasiones, con lo cual lo establecido bajo el tenor de la LCSP así como la normativa reglamentaria de desarrollo no resulta de aplicación.

Pensemos por ejemplo en un contrato de mantenimiento de Viviendas de Protección oficial con una duración de 2+1 años, en el que entre el 85 % y el 90 % de la estructura de costes corresponde a mano de obra. Durante la ejecución, el convenio colectivo aplicable experimenta una subida salarial significativa. El pliego no prevé revisión de precios —en aplicación del artículo 103 LCSP y del régimen de desindexación— y no resulta posible modificar el contrato únicamente para ajustar el precio.

El contratista carece así de un cauce ordinario para absorber el incremento: o ejecuta el contrato en condiciones económicamente ruinosas, o acude a mecanismos extraordinarios —resolución o reequilibrio—, evidenciando la inoperancia práctica del sistema.

Debe además recordarse que el artículo 9 del Real Decreto 55/2017 concreta el régimen jurídico de la revisión periódica y predeterminada de precios en los contratos del sector público distintos de los contratos de obras y de los contratos de suministro de fabricación de armamento y equipamiento estableciendo que dicha revisión solo puede operar una vez transcurridos dos años desde la formalización del contrato y ejecutado al menos el 20 % de su importe —salvo en los contratos de gestión de servicios públicos—, siempre que el período de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años y que la revisión esté expresamente prevista en los pliegos, con una fórmula detallada e invariable.

Esta exclusión normativa adquiere especial gravedad si se atiende a la estructura económica de estos contratos. En ellos, el coste laboral constituye el elemento central de la ecuación financiera, de modo que la ejecución de estos contratos se encuentra fuertemente expuesta a los incrementos salariales derivados de la negociación colectiva. Tales incrementos presentan un doble rasgo: su carácter normativamente impuesto y su rigidez, en cuanto no son disponibles ni evitables por el contratista. La lógica económica subyacente al régimen de la revisión de precios —concebido para absorber variaciones previsibles y graduales de determinados inputs— se muestra así manifiestamente inadecuada para afrontar alteraciones salariales obligatorias que inciden de forma directa y continuada sobre el coste del servicio.

Resulta imprescindible recordar que, a diferencia de lo que sucede en el ámbito de la contratación privada, en la contratación administrativa no es admisible que las partes, al amparo de la autonomía de la voluntad, establezcan libremente sistemas de actualización de las prestaciones económicas fuera de los supuestos expresamente previstos por la ley. El carácter imperativo de la normativa de contratación pública impide introducir cláusulas de revisión de precios al margen de lo dispuesto en el artículo 103 LCSP.

La consecuencia que se deriva de lo anterior es doble. De un lado, nos encontramos con que los contratos nominados en el artículo 103 LCSP son susceptibles de que la Administración, de manera discrecional, decida introducir dichas cláusulas en los pliegos, lo cual ya hemos señalado que resulta, a nuestro juicio, contrario a la función pública y social que debe cumplir la contratación. Pero, en segundo lugar, y de manera mucho más gravosa, para aquellos contratos que no aparecen nominados por dicho precepto —como es el caso de los contratos de servicios intensivos en mano de obra—, estos no podrán ser susceptibles de revisión alguna.

Asimismo, hemos visto cómo la doctrina administrativa es pacífica en cuanto a no reconocer la posibilidad de modificar únicamente un elemento esencial del contrato, como es el precio, para solventar el quebrantamiento del equilibrio de la ecuación económico-financiera del contrato, pues ello supondría una revisión de precios encubierta.

Del mismo modo, hemos descartado los supuestos de fuerza mayor como vía para restablecer el equilibrio económico como consecuencia del incremento sobrevenido de las condiciones salariales, al no resultar de aplicación conforme al *numerus clausus* establecido en el ordenamiento jurídico. Por tanto, parece claro que nos encontramos con pocas o ninguna alternativa en lo que respecta a la aplicación de la revisión de precios. De un lado, los principios orientadores de la contratación pública parecen impulsar soluciones que permitan su aplicación; de otro, el tenor literal de la transposición realizada de la Directiva 2014/24/UE lo niega de manera taxativa.

Sin embargo, es precisamente en este punto donde debemos argumentar que, en aquellos supuestos excepcionales en los que concurran situaciones de carácter extraordinario, imprevisibles y/o inevitables que supongan una ruptura manifiesta del sinalagma contractual, deviniendo las prestaciones excesivamente onerosas respecto de lo inicialmente pactado y sin que exista causa imputable a ninguna de las partes, será posible apreciar una compensación por aplicación de la doctrina del riesgo imprevisible, en aras del restablecimiento del equilibrio económico del contrato. Asimismo, para que ello resulte procedente, debe existir una ausencia total y absoluta de mecanismos alternativos que permitan alcanzar un resultado equivalente.

No obstante, debe precisarse que no se propugna, con carácter general, la procedencia del reequilibrio económico del contrato ante un mero incremento de los costes laborales derivado de la aprobación de nuevos convenios colectivos o de subidas del salario mínimo interprofesional, cuestiones que, a nuestro juicio, merecen un análisis específico posterior y en cuyo marco podrían entrar en juego otras figuras, como el *factum principis*. Debe quedar, por tanto, claro que nuestra argumentación se fundamenta en un sistema de excepcionalísima aplicación, pero que, al mismo tiempo, resulta respetuoso con la función social de la contratación pública.

Por último, resulta igualmente relevante advertir que la revisión de precios no aparece configurada como una potestad reglada, sino como una potestad discrecional, lo que genera una notable incertidumbre para el licitador que concurre a un procedimiento de contratación, especialmente en aquellos contratos cuya vigencia no alcanza el umbral mínimo exigido para la aplicación *ipso iure* de la revisión, esto es, los cinco años.

Todo ello evidencia la necesidad de replantear el régimen jurídico de la revisión de precios en los contratos de servicios intensivos en mano de obra, no desde una lógica de garantía de beneficio, sino desde la preservación del equilibrio económico y de la función social de la contratación pública.

V. Conclusiones

La contratación pública se desarrolla en la actualidad en un contexto marcado por una creciente volatilidad económica, normativa y material, en un escenario nacional e internacional caracterizado por una elevada incertidumbre. Ante esta realidad, resulta esencial que, si la inestabilidad no puede ser evitada desde el entorno económico, el régimen jurídico contractual aporte estabilidad o, al menos, no contribuya a intensificar la ya existente.

En este marco, el principio de riesgo y ventura, junto con el de *pacta sunt servanda*, constituye el eje estructural del sistema contractual administrativo, imponiendo al contratista la asunción del riesgo económico ordinario derivado de la ejecución del contrato, sin garantía de beneficio ni cobertura frente a pérdidas normales. No obstante, como se ha expuesto, el ordenamiento admite excepciones tasadas a dicho principio —fuerza mayor, riesgo imprevisible o mecanismos de reequilibrio económico—, entre las que se inserta la revisión de precios, configurada como una excepción estricta y no automática, regulada en el artículo 103 de la Ley de Contratos del Sector Público y circunscrita a revisiones periódicas y predeterminadas, con exclusión expresa de determinados tipos contractuales. Ello genera, sin embargo, problemas estructurales que conducen a la inaplicación práctica de la revisión de precios en la mayoría de los contratos de prestación de servicios.

El análisis realizado pone asimismo de relieve la relevancia estructural de los costes laborales en este tipo de contratos y evidencia que la respuesta normativa vigente resulta claramente insuficiente, en la medida en que un enfoque excesivamente formalista desatiende la función social de la contratación pública como límite material al diseño contractual. La ausencia de mecanismos eficaces de corrección del desequilibrio económico compromete no solo la viabilidad del contrato, sino también la continuidad y calidad de los servicios públicos.

En consecuencia, se propone la necesidad de una adaptación del régimen normativo de la revisión de precios, con especial atención al tratamiento del factor trabajo en aquellos contratos en los que este tenga un peso preponderante. Ello exige avanzar hacia una reforma estructural que permita garantizar un equilibrio contractual real y sostenible. Dicha reforma debe articularse de manera compatible con los principios de estabilidad presupuestaria, concurrencia competitiva e igualdad, sin desnaturalizar el principio de riesgo y ventura, pero asegurando la viabilidad económica del contrato y la efectividad de la función social que la contratación pública está llamada a desempeñar en escenarios de incertidumbre estructural.

VI. Bibliografía

Libros

Aristóteles, *Política*, trad. J. Marías y M. Araujo, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, I, 2, 1253a2-3.

Barnes, **Javier** (Coord.), «La colaboración interadministrativa a través del procedimiento nacional», en *La Transformación del procedimiento administrativo*, obra colectiva.

Daza Martínez, J. y **Rodríguez Ennes, L**., *Instituciones de Derecho Privado Romano*, 3.ª edic., Tirant lo Blanch, Madrid, 2001, pp. 381 y ss.

Esteve Pardo, José, *Lecciones de Derecho administrativo*, 12.ª ed., Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2025, 596 pp. ISBN 978-84-1381-920-4.

Ferreres Comella, **Víctor**, *El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia. Una perspectiva constitucional*, Civitas, Madrid, 2002, pp. 156 y ss.

García De Enterría, **Eduardo** y **Fernández**, **Tomás-Ramón**, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 20.ª ed., Cizur Menor (Navarra), Civitas–Thomson Reuters, 2022.

López Mora, M.ª Eugenia, *El riesgo operacional en la nueva Ley de Contratos del Sector Público*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2019.

Muñoz Machado, **Santiago**, *Tratado de Derecho Administrativo y de Derecho Público General*, t. XIII: Contratos del sector público, 2.ª ed. (con esta estructura y formato), Madrid, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2018. ISBN (t. XIII): 978-84-340-2496-0.

Ponce Solé, J. (2006), *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Lex Nova, Valladolid, p. 479

Sánchez Morón, **Miguel**, *Derecho administrativo*. Parte general, 20.ª ed., Tecnos, Madrid, 2024, pág. 592.

Trayter Jiménez, **Joan Manuel**, *Derecho administrativo. Parte general*, 10.ª ed., Barcelona, Atelier, 2025. ISBN 979-13-87867-26-3.

Artículos

Campos Álvarez, Álvaro, *El reequilibrio económico en la contratación pública*, Trabajo Fin de Máster, Universidad de Oviedo, esp. cap. 3.4.

Cano Campos, Tomás, «Los costes excepcionales de ejecución de los contratos públicos: entre el *ius variandi* y el riesgo imprevisible», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 19, INAP, abril 2023.

Rosado Pacheco, Santiago, «La Instrucción para promover y ejecutar las obras públicas de 10 de octubre de 1845 (Una contribución al estudio de la potestad reglamentaria en España)», en *Anuario de Historia del Derecho Español*, t. LXXX, 2010, págs. 690-711.

Gómez Pomar, Fernando – Alti Sánchez-Aguilera, Jorge, «Cláusula *rebus sic stantibus*: viabilidad y oportunidad de su codificación en el Derecho civil español», *InDret. Revista para el Análisis del Derecho*, núm. 1/2021, 2021, pp. 502-577.

Fernández Ruiz-Gálvez, Encarnación, «La alteración sobrevenida de las circunstancias contractuales y la doctrina *rebus sic stantibus*. Génesis y evolución de un principio jurídico», *Persona y Derecho*, vol. 74, núm. 1, 2016, pp. 291-318.

Lazo Vitoria, X., «El riesgo operacional como elemento delimitador de los contratos de concesión», en **Gimeno Feliú, J. M.ª** (dir.), *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, Aranzadi, Cizur Menor, 2018, pp. 517-544.

Martínez-Echevarría, M. A. (1999). *Gobierno y división del trabajo*. *Revista Empresa y Humanismo,* 1(1), 91–132.

Jordano, **Juan Bautista**, «Los contratos atípicos», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, núm. 195, julio-agosto 1953, págs. 51-95.

García Jiménez, **Antonio**, «La revisión de precios de los contratos públicos en un escenario inflacionista», *Revista de Administración Pública*, núm. 221, 2023, págs. 207-230.

García De Enterría, **Eduardo**, «Riesgo y ventura y fuerza mayor en el contrato administrativo», *Revista de Administración Pública*, pp. 83 y ss.

García De Enterría, **Eduardo**, *La lucha contra las inmunidades del poder*, Ed. Civitas, 3.ª edición, Madrid, 1983.

Giraldes Gutiérrez, **Luis Salvador**: «La evolución histórica del contrato administrativo. Una reflexión sobre la situación actual de la figura y sus perspectivas de futuro desde sus bases institucionales», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 36, Iustel, mayo 2014.

Medina Guijarro, Javier – **Pajares Giménez**, **José Antonio,** «Segundo cuatrimestre del año 2018», *Revista Española de Control Externo*, vol. XX, núm. 60, septiembre 2018, pp. 313 y ss.

López Mora, **M.ª Eugenia,** «El riesgo operacional en el nuevo contrato de concesión. Especial referencia al sector del agua», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 50, Fundación Democracia y Gobierno Local, junio de 2019, pp. 52-79.

Tornos Mas, **Joaquín**, «Contratos concesionales y equilibrio económico. El riesgo imprevisible», *Cuadernos de Derecho Regulatorio*, vol. 2, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2024, pp. 241-252.

Parejo Gamir, R.: «Contratos administrativos típicos», *Revista de administración pública*, núm. 55, 1968, págs. 400 y ss.

Schauer, **Frederick**, *Playing by the Rules. A Philosophical Examination of Rule-Based Decision Making in Law and in Life*, Oxford University Press, Oxford, 1991.

Villar Ezcurra, J. L. (2023, 23 de febrero). *Excepciones al principio de riesgo y ventura de provenientes del contexto del contrato*. HayDerecho.

Ministerio De Hacienda (2003), *La Ley de Expropiación Forzosa. Análisis y perspectivas de reforma*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Hacienda, Madrid.

Gimeno Feliú, J. M.ª (2017), «Las condiciones sociales en la contratación pública: posibilidades y límites», *Anuario del Gobierno Local 2017*, Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut de Dret Públic, Barcelona.

Hernández González, F. L., «La depuración de las técnicas de equilibrio económico aplicables a la concesión de servicios de transporte regular de viajeros (comentario de la STS 1868/2016, de 20 de julio)», *Revista de Administración Pública*, núm. 202, 2017, pp. 205-222.

Magide, **Mariano** – **Segovia**, **Alicia**, «La Sentencia del Tribunal Supremo 53/2020, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 22 de enero de 2020», *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, núm. 53, 2019, pp. 129-133.

Mesa Vila, **Manuel**, «Problemas jurídicos de la modificación de los pliegos después de su publicación», *Observatorio de Contratación Pública* (ObCP), sección «Opinión», 14 de septiembre de 2020.

Jurisprudencia

Jurisprudencia del Tribunal Supremo

– STS 12 de diciembre de 1979.
– STS 30 de abril de 1980.
– STS 21 de febrero de 1998.
– STS 19 de septiembre de 2000.
– SSTS 14 de mayo de 2001 (RJ 2001, 4478).
– STS 22 de noviembre de 2001 (RJ 2001, 9727).
– STS 15 de marzo de 2005 [ECLI:ES:TS:2005:1593].
– STS 25 de abril de 2008.
– STS 27 de octubre de 2009 [ECLI:ES:TS:2009:6531].

– STS 13 de septiembre de 2012 [ECLI:ES:TS:2012:5940].
– STS 820/2012, de 17 de enero [ECLI:ES:TS:2013:1013].
– STS 333/2014, de 30 de junio [ECLI:ES:TS:2014:2823].
– STS 8 de octubre de 2014 [ECLI:ES:TS:2014:4018].
– STS 591/2014, de 15 de octubre [ECLI:ES:TS:2014:5090].
– STS 28 de octubre de 2015.
– STS 20 de julio de 2016 [ECLI:ES:TS:2016:3839].
– STS 102/2019, de 29 de enero [ECLI:ES:TS:2020:274].
– STS 53/2020, de 22 de enero [ECLI:ES:TS:2020:124].
– STS 317/2020, de 4 de marzo [ECLI:ES:TS:2020:719].
– STS 156/2020, de 6 de marzo [ECLI:ES:TS:2020:791].
– STS 966/2023, de 19 de junio [ECLI:ES:TS:2023:2770].
– STS 424/2025, de 9 de abril [ECLI:ES:TS:2025:1604].

Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

– STJUE de 29 de marzo de 2012, asunto C-599/10 [ECLI:EU:C:2012:191]
– STJUE de 28 de febrero de 2018, asunto C-523/16 [ECLI: EU:C:2018:122]

Doctrina administrativa

Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado

– Informe 13/2023, de 18 de julio de 2023.
– *Informe núm. 29/2017, sobre diversas cuestiones relativas a la revisión de precios en una concesión de abastecimiento de aguas*.

Junta Consultiva de Contratació pública de Catalunya

– Informe 38/2024, de 5 de diciembre

Oficina Nacional de Evaluación

– Informe 22020 del Pleno, de 23 de noviembre de 2022

Consejo Consultivo de Castilla y León

– Dictamen *núm.* 150/2014, de 8 de mayo.
– *Dictamen núm.* 688/2004, de 2 de diciembre.
– *Dictamen núm.* 1.377/2010, de 25 de noviembre.
– *Dictamen núm.* 44/2015, de 25 de febrero.
– Dictamen 551/2008.

Junta Asesora de Contratación Pública del País Vasco

– Informe 3/2025, de 30 de enero, de la Comisión Permanente.

Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía (TARC Andalucía)

- Resolución núm. 4/2025.

Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Euskadi / Kontratazio Errekurtsoen Administrazio Organoa (OARC/KEAO)

- Resolución núm. 131/2012.
- Resolución núm. 120/2019.
- Resolución núm. 38/2022.

Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC)

- Resolución núm. 1307/2024.
- Resolución núm. 439/2024.
- Resolución núm. 1115/2023.
- Resolución núm. 704/2023.
- Resolución núm. 53/2019.
- Resolución núm. 45/2019.
- Resolución núm. 549/2020.
- Resolución núm. 990/2018.
- Resolución núm. 702/2018.
- Resolución núm. 745/2018.
- Resolución núm. 738/2018.
- Resolución núm. 230/2017.
- Resolución núm. 360/2014.