



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

Dictamen **611/2025**
Expediente **293/2025**

Presidenta

Hble. Sra.

D.^a Margarita Soler Sánchez

Conselleres y Consellers

Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.

D. Enrique Fliquete Lliso

D.^a M.^a del Carmen Pérez Cascales

D. Francisco Javier de Lucas Martín

D.^a Fernanda María Lapresta Gascón

Secretari General

Ilmo. Sr.

D. Joan Tamarit i Palacios

Molt Hble. Sr.:

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 31 de julio de 2025, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.^a Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

De conformidad con la comunicación de V.M.H., de 23 de abril de 2025, (Registro de entrada de la misma fecha), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado la petición de dictamen formulada por Presidencia de la Generalitat, respecto a la consulta facultativa evacuada por el Ajuntament de Xàbia, en relación con la compensación económica solicitada por la mercantil contratista del contrato para la prestación del servicio de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos, gestión del Ecoparque, limpieza de zonas públicas y de playas. (Expediente COAT 184/2025 de Presidencia y 223/2020 del Ayuntamiento consultante).

I ANTECEDENTES

Del examen del expediente administrativo remitido se desprende lo siguiente:

Único.- En fecha 23 de abril de 2025, tuvo entrada en este Órgano consultivo petición de dictamen formulada por Presidencia de la Generalitat, en relación con la consulta facultativa del Ajuntament de Xàbia.

En dicha solicitud se plantea consulta sobre la viabilidad de la adopción de medidas de compensación económica del contrato para la prestación del servicio de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos, gestión del Ecoparque, limpieza de zonas públicas y de playas, suscrito con la empresa X..., S.A., basadas en el retraso en el inicio del contrato y en la existencia de circunstancias imprevisibles.

II CONSIDERACIONES

Primera.- Carácter del dictamen.

La petición de dictamen tiene carácter facultativo, de conformidad con lo establecido en el artículo 9 de la Ley 10/1994, de Creación de esta Institución.

Segunda.- Planteamiento de la cuestión.

I. Con arreglo a la documentación remitida, así como al informe del Servicio Jurídico municipal, de 1 de abril de 2024, el Pleno del Ajuntament de Xàbia, en sesión PLN/2020/02, celebrada el día 24 de febrero de 2020, aprobó el expediente para la contratación de la prestación del servicio de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos, gestión del Ecoparque, limpieza de zonas públicas y de playas, con un presupuesto de licitación anual de 6.264.500,00 Euros, y una duración del contrato de ocho años, que comprende:

“- Recogida y transporte de residuos sólidos urbanos y gestión del Ecoparque: 3.403.858,66 Euros, IVA incluido, con un precio unitario de 206,5133682 €/Tm, más IVA del 10%.

- Limpieza de zonas públicas y de playas: 2.860.641,34 Euros, IVA incluido”.

El anuncio de licitación se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el día 2 de marzo de 2020, y en el Diario Oficial de la Unión Europea, el día 3 de marzo de 2020 (fue enviado el día 28 de febrero). El plazo de presentación de ofertas finalizaba el día 3 de abril de 2020.

Tras distintos incidentes en la tramitación del procedimiento de licitación, el Pleno, en sesión PLN2021/08, celebrada el día 28 de mayo de 2021, previo dictamen de la Comisión Especial de Cuentas, acordó, entre otros extremos, lo siguiente:

“Adjudicar el contrato a la empresa X..., S.A. (X..., S.A.), por el siguiente precio, y demás condiciones de su oferta:

Servicio de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos y gestión del ecoparque:

Precio Tm recogida (a): 187,139776 €
Toneladas de referencia (b):14.984,10 Tm/año

Base Imponible anual (a x b): 2.804.121,12 €
IVA 10%: 280.412,11 €
Total:..... 3.084.533,23 €

Servicio de limpieza de zonas públicas y playas:

Base Imponible anual: 2.594.982,70 €
IVA 10%: 259.498,27 €
Total:.....2.854.480,97 €”.

El contrato fue formalizado el 28 de octubre de 2021, con inicio de la prestación el 28 de enero de 2022.

II. El día 1 de octubre de 2024, D. A..., en representación de la empresa contratista, X..., S.A. (X...), solicitó el reequilibrio económico del contrato y aportó un informe económico justificativo del incremento de costes de personal y combustible realizadas desde la oferta presentada, plazo en el que, a su juicio, han acaecido circunstancias calificables como riesgo imprevisible.

En su escrito la contratista señala lo siguiente:

“(...) La oferta presentada por X... tuvo lugar en junio de 2020, resultando adjudicataria por Acuerdo plenario de 28 de mayo de 2021.

En fecha 28 de octubre de 2021 se formalizó contrato entre X... y el Ayuntamiento de Jávea para los servicios de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos, gestión del ecoparque, limpieza de zonas públicas y de playas. Sin embargo, la prestación del servicio no tuvo lugar hasta el 28 de enero de 2022, día de inicio de la prestación.

La duración del contrato es de 8 años a partir de la fecha de inicio de la prestación del servicio, de conformidad con la cláusula 6 del PCAP.

(...) la oferta económica presentada -que resultó ser adjudicada- fue registrada en junio de 2020 y la prestación del servicio se inició en enero de 2022, provocando todo ello un desfase económico entre la estructura de costes de la licitación y los costes durante la prestación del servicio, debido al transcurso del tiempo desde la conformación de la misma en la memoria justificativa y el año de inicio de la prestación. (el subrayado es del Dictamen)

Bien, en un primer estadio, han sucedido determinados acontecimientos imprevisibles que han provocado el incremento de costes que implica el desfase económico del contrato en perjuicio de X... Estos acontecimientos imprevistos que han incidido en la diferencia de costes del año 2019 -previsto para el inicio de la ejecución en 2020- al año 2022 cuando se inició la prestación se han debido a factores macroeconómicos -pandemia de la Covid-19, posterior guerra de Ucrania, etc.- que afectaron directamente en las partidas económicas de la prestación del servicio, generando un desequilibrio económico por la concurrencia de estas circunstancias con permanencia en el tiempo que actualmente siguen incidiendo en la economía actual (...). (el subrayado es del Dictamen)

Señala la contratista que “(...) en el caso particular de X... con el Contrato con el Ayuntamiento de Jávea, la ejecución del contrato de servicio de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos, gestión del ecoparque, limpieza de zonas públicas y playas del municipio, expediente 223/2020, en las anualidades de 2022 y 2023 sufren el incremento de costes consecuencia de lo indicado (...).”

En base a lo anterior, y para regularizar la situación financiera del contrato, la contratista solicita lo siguiente:

- “(i) Procede la compensación económica por el importe de 609.831,34 € por el desequilibrio económico causado por el incremento de costes por la concurrencia de circunstancias imprevistas que han supuesto la ruptura del equilibrio contractual inicialmente previsto durante el procedimiento de contratación y que, ha supuesto durante las anualidades de 2022 y 2023, un desequilibrio económico manifiesto en perjuicio de X... que no*

tiene por qué soportar y que la doctrina expuesta avala la procedencia de dicha compensación a su favor.

- (ii) *Procede activar las prerrogativas administrativas del artículo 190 y 191 de la LCSP en conjunción con el cauce previsto en el artículo 205.2.b) de la LCSP ante tales circunstancias para poder contar una prestación equilibrada que la cláusula de revisión de precios sirva a la utilidad para la que fue prevista. Por ello, procede la modificación de contrato actualizando el precio conforme a los costes de octubre 2021, para sufragar el desfase económico-temporal que ha soportado el contrato y en consecuencia el perjuicio económico de X... Ello permite articular el pliego y los mecanismos previstos bajo una situación con un equilibrio inicial (2020) del contrato”.*

Expuesto lo anterior, se solicita a este Consell consulta facultativa en relación con *“la viabilidad de adoptar las medidas de restablecimiento de equilibrio económico del contrato planteadas por la empresa contratista”.*

Tercera.- Reequilibrio económico e inalterabilidad de los contratos administrativos.

Con carácter previo al examen de la concreta cuestión sometida a dictamen, procede recordar la doctrina del reequilibrio económico de los contratos. Ha de tenerse en cuenta que el contrato se formalizó en el año 2021, y por consiguiente debe atenderse a lo dispuesto en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector público, así como al reglamento general de la Ley de contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

Esta institución consultiva ha reiterado en diferentes dictámenes (por ejemplo, el Dictamen 498/2023, entre otros) que hay que tener presente dos aspectos fundamentales de la contratación administrativa, que son: por un lado, la necesidad de garantizar el mantenimiento del equilibrio económico del contrato; y por otro, la invariabilidad de los contratos administrativos.

En relación con el reequilibrio económico, el Tribunal Supremo ha afirmado que el mantenimiento del equilibrio económico de las concesiones administrativas es un principio básico de toda figura concesional. En la Sentencia de 21 de febrero de 1998, reiterada en la Sentencia de 19 de septiembre de 2000, mantuvo que *“Es cierto que los Tribunales de esta Jurisdicción pueden, e incluso deben, llenar, en casos como el presente, el concepto jurídico indeterminado en que la expresión ‘equilibrio económico-financiero’ de la concesión consiste para alcanzar el único significado, el real, que a la misma cabe atribuirle y que no puede ser otro, como entendió ya el Consejo de Estado Francés en su ejemplar Arrt de 11 de marzo de 1910 –Cie.*

Française des Trammways– que la búsqueda, en la medida de lo posible, de ‘una igualdad entre las ventajas que se conceden al concesionario y las obligaciones que le son impuestas’, ventajas y obligaciones que ‘deben compensarse para formar parte de la contrapartida entre los beneficios probables y las pérdidas previsibles’, pues ‘en todo contrato de concesión está implicada, como un cálculo, la honesta equivalencia entre lo que se concede al concesionario y lo que se le exige’, que ‘es lo que se llama la equivalencia comercial, la ecuación financiera del contrato de concesión’. Pero no menos cierto que, al hacerlo, han de seguir criterios de legalidad derivados de datos contrastados y reales, no conjeturas que pueden resultar razonables desde una perspectiva puramente particular, pero que no por derivar de un órgano investido de jurisdicción pueden sobreponerse a las conclusiones, igualmente razonables, a las que hayan llegado ponderadamente las Administraciones públicas a las que pertenezca la titularidad del servicio concedido o que resulten implicadas en el control de las vicisitudes financieras de su prestación”.

Por cuanto afecta a la invariabilidad de los contratos, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, LCSP, en su artículo 102, regula el precio de los contratos, disponiendo, en su apartado 1 que *“Los contratos del sector público tendrán siempre un precio cierto, que se abonará al contratista en función de la prestación realmente ejecutada y de acuerdo con lo pactado. (...)”*. Este precepto se completa con lo establecido en el artículo 197 de la citada LCSP en cuya virtud *“La ejecución del contrato se realizará a riesgo y ventura del contratista, sin perjuicio de lo establecido para el contrato de obras en el artículo 239”*.

También, en el ámbito jurisprudencial, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 20 de abril de 2015, señala cuatro consideraciones básicas que vertebran la contratación pública, que son las siguientes:

“La primera es que el principio de la eficacia vinculante del contrato y de la invariabilidad de sus cláusulas es la norma general que rige en nuestro ordenamiento jurídico tanto para la contratación privada como para la contratación administrativa. En cuanto a la primera debe mencionarse el artículo 1091 del Código civil, y sobre la segunda estas otras normas de la sucesiva legislación de contratos administrativos más reciente: el artículo 94 del TR/LCAP de 16 de junio de 2000, y los artículos 208 y 209 del TR/ LCSP de 14 de noviembre de 2011.

La segunda es que la contratación administrativa se caracteriza también por llevar inherente un elemento de aleatoriedad de los resultados económicos del contrato, al estar expresamente proclamado por la ley el principio de riesgo y ventura del contratista (artículos 98 del TR/LCAP de 2000 y 215, 231 y 242 del TR/LCSP de 2011).

La tercera es que en nuestro ordenamiento jurídico ha sido tradicional establecer unas tasadas excepciones a esa aleatoriedad de los contratos administrativos, consistentes en reequilibrar la ecuación financiera del contrato únicamente cuando se ha producido una ruptura de la misma por causas imputables a la Administración (“ius variandi” o “factum principis”), o por hechos que se consideran “extra muros” del normal “alea” del contrato por ser reconducibles a los conceptos de fuerza mayor o riesgo imprevisible”.

Finalmente, el Tribunal señala, como cuarta y última consideración, que, “*más allá de los supuestos tasados en la regulación general de la contratación pública, el reequilibrio sólo procederá cuando lo haya previsto el propio contrato y cuando una ley especial regule hipótesis específicas de alteración de la economía inicial del contrato y establezca medidas singulares para restablecerla (...)*”. En la misma línea, Sentencias del TS de 16 de julio de 2019 (Rec. Casa. 308/2016) y de 31 de enero de 2022 con cita de las sentencias del mismo Tribunal de 28 de octubre de 2015 (casación núm. 2785/2014) y 28 de enero de 2015 (Recurso núm. 449/2012).

En todo caso, el propio Tribunal Supremo, en la Sentencia de 20 de julio de 2016, subraya que la proclamación legal del principio de riesgo y ventura lleva inherente un elemento de aleatoriedad de los resultados económicos del contrato, aleatoriedad que significa que la frustración de las expectativas económicas que el contratista tuvo en consideración para consentir el contrato no le libera de cumplir lo estrictamente pactado ni, consiguientemente, le faculta para apartarse del vínculo contractual o para reclamar su modificación.

En efecto, conforme a una reiterada jurisprudencia, los principios de riesgo y ventura ofrecen en el lenguaje jurídico y gramatical la configuración de la expresión riesgo como contingencia o proximidad de un daño, y ventura como término que expresa la exposición a la contingencia de que suceda un mal o un bien. Así, 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 las normas de contratación pública 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 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. El principio de riesgo y ventura supone, como explica, asimismo, el Tribunal Supremo en su sentencia 1868/2018, de 20 de julio, que “*en lo que concierne a las alteraciones de la economía del contrato, la expresa aplicabilidad del principio de riesgo y ventura hace que el contratista, al igual que se beneficia*

de las mayores ventajas que en relación con las previstas le depara la dinámica del contrato, ha de soportar la mayor onerosidad que para él pueda significar su ejecución”.

Lo anterior significa que no toda alteración del equilibrio de las prestaciones del contrato da derecho al contratista a reclamar medidas dirigidas a restablecer la inicial ecuación financiera del vínculo. En efecto, las partes deben someterse a lo pactado en virtud del principio de riesgo y ventura, sin que sea posible sustraerse de dicho principio más que a través de los mecanismos que establece la norma a tal fin, que son: la revisión de precios, el “ius variandi”, el denominado “factum principis”, la fuerza mayor y, por vía jurisprudencial, el riesgo imprevisible.

Expuesto lo anterior, la autoridad consultante plantea, como se ha dicho, la viabilidad del restablecimiento económico en los términos planteados por la contratista, en la medida en que alega el desfase entre la estructura de costes de la licitación y el inicio de la prestación del servicio, así como la concurrencia de “riesgo imprevisible” en la negociación de un nuevo convenio colectivo y en el incremento del coste del combustible, lo que se analiza en las consideraciones siguientes.

Cuarta.- Sobre el desfase económico alegado por la contratista entre la presentación de la oferta (junio de 2020) y el inicio de la ejecución del contrato (adjudicación el 28 de mayo de 2021 e inicio el 28 de enero de 2022).

En relación con esta cuestión, tal como se argumenta en el informe del servicio jurídico del Ajuntament de Xàbia, de 1 de abril de 2025, *“la tramitación del procedimiento de licitación fue compleja y dilatada. En primer lugar, quedó afectada por la suspensión de los plazos administrativos a consecuencia del estado de alarma y una vez levantada la suspensión, fue objeto de tres recursos especiales en materia de contratación, un recurso administrativo y dos recursos contencioso-administrativos, todos ellos desestimados o inadmitidos, si bien supusieron una demora en la tramitación del procedimiento para la adjudicación del contrato...”*, pero, como se explica en el citado Informe, *“el contratista conocía y aceptó esta situación desde el momento en que no retiró su proposición y formalizó el contrato, lo que supuso que asumió el eventual desfase que ahora alega como una de las causas que determinan la ruptura del equilibrio del contrato”*.

Efectivamente, la contratista tuvo la posibilidad de retirar su oferta, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 158.4 de la LCSP, que permite a los licitadores retirar su proposición en el caso de no producirse la adjudicación dentro de los plazos señalados en dicho artículo (“en el presente caso, dos meses a contar desde la apertura de las proposiciones”), sin que la mercantil

X... S.A. ejerciera dicho derecho. Como se explica en el precitado informe *“Precisamente, la razón por la que la LCSP reconoce el derecho de los licitadores a retirarla oferta por sobrepasarse el plazo en adjudicar el contrato, parece ser el reconocimiento de que se podría provocar un perjuicio, atendiendo a que la empresa formuló su oferta en una fecha determinada a partir de un cálculo de costes conocidos en el momento de la elaboración de la oferta, por lo que, de no permitirles la retirada de la oferta podría generar pérdidas económicas”*.

Por tanto, se estima que el plazo transcurrido desde la presentación de la oferta hasta el inicio del contrato y las circunstancias surgidas, por consiguiente, durante dicho plazo, fueron asumidas por la propia contratista, quien además no efectuó ninguna manifestación al respecto durante el procedimiento de licitación.

Quinta.- Sobre las diferencias de los costes de personal no contempladas en la oferta, generadas por el nuevo convenio colectivo del anterior contratista.

Según indica el representante de X..., S.A., en el informe justificativo del incremento de costes del contrato que acompaña a su solicitud de reequilibrio económico, el anterior contratista, la empresa Y..., S.A., firmó el 29 de noviembre de 2021 un nuevo convenio colectivo para el periodo 01-01-2021 a 31-12-2021, en el periodo comprendido entre la formalización del contrato con el nuevo contratista X..., S.A., y el inicio de la prestación del servicio, lo que ha afectado al personal subrogado.

A este respecto, debe advertirse que al tiempo de la elaboración del presupuesto base de licitación y de la formalización de la oferta económica por parte de la contratista, el Ayuntamiento, como así se recoge en el Informe del Servicio Jurídico, de 1 de abril de 2025, *“cumplió con las obligaciones establecidas en el artículo 130.1, solicitando al anterior contratista la información a efectos de subrogación y facilitando en los pliegos (cláusula 19ª del pliego de cláusulas administrativas particulares y Anexo I del pliego de prescripciones técnicas), la información proporcionada por éste sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afectaba la subrogación, necesaria para permitir una exacta evaluación de los costes laborales, tal como establece el mencionado artículo”*, por lo que no compete al Ayuntamiento asumir ninguna compensación económica con base de la estructura de costes establecida o respecto de la información suministrada a la licitadora al tiempo de la presentación de la oferta, al haber ajustado la entidad local su actuación a lo dispuesto en la Ley 9/2017, LCSP; siendo, además, la eventual negociación de un convenio colectivo un riesgo previsible, como se verá, por parte de los licitadores.

Sexta.- Sobre la aplicación de la doctrina del riesgo imprevisible solicitada por el contratista ante nuevos costes de personal e incremento de los costes del combustible.

El contratista alega la ruptura del equilibrio económico del contrato debido al incremento de los costes de personal y de combustible, a consecuencia de la pandemia de la Covid-19 y la guerra de Ucrania, y solicita una compensación económica por concurrir las circunstancias del “riesgo imprevisible”.

A este respecto, la jurisprudencia del Tribunal Supremo determina cuáles son los requisitos que han de concurrir para que estemos ante una situación de riesgo imprevisible y proceda el restablecimiento del equilibrio contractual, que son, fundamentalmente, los siguientes: **a)** un cambio extraordinario e imprevisible de las circunstancias en el momento de ejecutar el contrato, respecto de las que se tuvieron en cuenta al celebrarlo; y **b)** la quiebra del equilibrio económico del contrato, es decir, una excesiva onerosidad que haga peligrar la continuidad del servicio.

De este modo, la doctrina del “riesgo imprevisible” exige, por tanto, una incidencia sobre la economía general del contrato que rebase los límites razonables que todo contrato lleva consigo, comportando una quiebra radical del equilibrio económico-financiero contractual por su excesiva onerosidad. Es decir, no basta que se dé una mayor onerosidad, sino que es preciso que sea extraordinaria y excesiva. En este sentido, y a propósito del incremento de costes y el riesgo imprevisible en los contratos de concesión, cabe destacar lo que sostiene la Comisión Permanente de la Junta de Contratación Pública de Navarra en su informe 5/2022: *“(...) Esta circunstancia ha de ser valorada caso por caso, atendiendo a las circunstancias propias de cada contrato, que deberán ser adecuadamente probadas en el expediente administrativo, teniendo en consideración el conjunto de la economía del contrato y la necesidad de que su quiebra sea sustancial. El derecho al restablecimiento del equilibrio económico del contrato es una excepción a la regla general del riesgo y ventura, por lo que su aplicación debe ser restrictiva (...)”*. En el Informe se recuerda que *“(...) es necesario resaltar la necesidad de que la ruptura del equilibrio económico quede probada en el expediente administrativo, tal como ha exigido reiteradamente la jurisprudencia como premisa para después, establecer qué mecanismo de restablecimiento se adecua mejor al interés público”*.

El derecho a una compensación está vinculado, en definitiva, a la necesidad de restablecer el equilibrio económico del contrato cuando ha sido gravemente alterado por circunstancias ajenas al contratista, circunstancias que han de ser extraordinarias y anómalas, de carácter imprevisible, inevitables de acuerdo con un estándar medio de diligencia, no bastando la mera existencia de una divergencia entre las previsiones económicas iniciales

y los costes finales, que entran dentro del riesgo que debe asumir el contratista. Por tanto, la teoría del riesgo imprevisible tiene un carácter restrictivo y subsidiario, pues, como ha declarado el Tribunal Supremo, el riesgo y ventura sólo cede ante una alteración sobrevenida de las circunstancias de tal índole que quiebre el equilibrio económico financiero contractual por su excesiva onerosidad, por su imposible compensación mediante la revisión de precios cuando así esté pactada y por suponer una frustración completa de los presupuestos contractuales.

En el presente caso, la contratista adjudicataria invoca como “riesgos imprevisibles”, por un lado, la negociación de un nuevo convenio colectivo y, por otro, la pandemia de la Covid-19 y la guerra de Ucrania, que han afectado al coste del combustible.

En relación con lo anterior, la negociación de un nuevo convenio colectivo o su modificación, o el incremento de los costes de ejecución del contrato, constituyen hechos o circunstancias, en principio, previsibles para los contratistas, como ha puesto de manifiesto este Consell Jurídic Consultiu en anteriores Dictámenes (Dictamen 456/2024, entre otros). Ahora bien, también es consciente esta Institución de que el incremento constante de los costes, entre los que se encuentran los salarios del personal adscrito a la ejecución del contrato, o de los costes de las materias primas, puede originar una situación que perturbe o agrave de forma importante las relaciones entre la Administración y sus contratistas, así como la prestación o continuidad de los contratos, dado que estos supuestos no se encuentran debidamente resueltos en la normativa de contratación pública, en especial cuando se trata de aplicar la teoría del “riesgo imprevisible” no regulada expresamente en la Ley de contratos del sector público.

Tal reflexión lleva a esta Institución a considerar que no puede excluirse de forma automática como “riesgo imprevisible” un incremento salarial (por vía de la modificación de convenio colectivo aplicable) o de los costes de las materias primas, siempre que quede debidamente acreditado por la contratista que el desajuste o incremento resulta desproporcionado o anormal, de forma que, en modo alguno, pudiera haber sido previsto por la contratista; es decir, que representa un alza extraordinaria que ocasione una situación desproporcionadamente lesiva, no imaginable, al tiempo de la licitación del contrato.

Con arreglo a lo anterior, la empresa contratista, X..., S.A., solicita al Ajuntament de Xàbia las diferencias de los costes de personal generadas por el nuevo convenio colectivo del anterior contratista. Así, según el escrito de la contratista, el coste del personal ofertado por X... (€/año) es de 2.510,841,98 euros y el coste de personal al inicio del contrato (€/año) es de 2.591.320,29 euros.

A este respecto, debe tenerse en cuenta, por un lado, que el incremento porcentual que resulta de comparar ambas cantidades es de 3,2%, lo que no se estima un incremento anómalo o inimaginable. Pero, por otro lado, la contratista compara los costes de mano de obra de su oferta con los costes al inicio del contrato, pero no tiene en cuenta que los costes de personal con arreglo al presupuesto base de licitación elaborado por el órgano de contratación son, según la Memoria justificativa del contrato, los siguientes: costes de mano de obra (2.334.831,45 euros), pluses (56.780,90 euros), vacaciones y absentismo (303.338,73 euros), lo que determina un total de 2.694.951,08 euros, siendo el contratista quien ofertó una baja de costes en materia de personal.

A juicio de este Consell, no se justifica por la contratista que el incremento del coste de los salarios derivados del nuevo convenio colectivo implique una alza anormal o extraordinaria, que haya afectado de forma desproporcionada a la economía del contrato, siendo, además, inimaginable o imprevisible, por lo que no se estima que pueda ser compensada dicha cantidad con fundamento en la doctrina del “riesgo imprevisible”.

Por otro lado, en relación con el incremento del combustible, como se argumenta en el Informe del Servicio jurídico, de 1 de abril de 2025, *“El contratista en su escrito justifica el incremento de los costes de combustible, pero no su incidencia en la economía general del contrato que suponga un desequilibrio económico financiero que haga imposible o muy difícil la continuidad del servicio. No es suficiente que el precio del combustible haya subido notablemente, sino que además ese desequilibrio debe haber producido pérdidas porque lo determinante es que exista una situación económica y patrimonial que haga imposible o muy difícil la continuidad en la prestación del servicio. Para acreditar ese desequilibrio será necesario acreditar que los costes han subido notablemente y además debe analizarse como repercute ese incremento en las cuentas de la empresa y si produce pérdidas o solo disminuye las ganancias de cada ejercicio. Todo ello para poder determinar si existe realmente una situación económica y patrimonial que haga imposible o muy difícil la continuidad del servicio. Situación que debe probar el contratista mediante la correspondiente documentación acreditativa, lo que no ha quedado acreditado en el expediente.*

La incidencia del coste del combustible sobre el coste global del contrato viene definida en la cláusula 7ª del pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el contrato. En esta, los costes de la energía están fijados en el 5,21% del precio del contrato. De estos el gasóleo supone un 33% del coste total de la energía y el resto supone el 67%. Por tanto, la repercusión del coste del gasóleo sobre el coste total del contrato es del 1,7193%”.

Por tanto, atendiendo a los incrementos, así como a las circunstancias de la licitación, no se estima que la negociación de un convenio colectivo y el

incremento del coste del combustible constituyan un supuesto de riesgo imprevisible que justifique, en este caso, la compensación económica solicitada por la contratista. Al contrario, los consideramos incluidos dentro del riesgo y ventura, teniendo en cuenta, además, que ya en el 2020 se conocía la pandemia por la Covid-19 y sus consecuencias, así como la guerra de Ucrania. No debe perderse de vista que el artículo 189 de la LCSP dispone que *“Los contratos deberán cumplirse a tenor de sus cláusulas, sin perjuicio de las prerrogativas establecidas por la legislación en favor de las Administraciones Públicas”*.

La excesiva onerosidad debe determinarse en atención a un análisis objetivo y no en función de la dificultad subjetiva que entrañe para el contratista la ejecución del contrato, siendo así que los incrementos alegados no se estiman desproporcionados o anormales. No entendemos, pues, como imprevisible el incremento de los costes en el año 2021 (fecha de formalización del contrato), tras lo sucedido en los años 2020 y 2022 (pandemia y guerra de Ucrania).

En definitiva, a juicio de este Consell y a la vista de la documentación y datos aportados, no concurren circunstancias que excedan del riesgo y ventura del contratista, y que puedan considerarse que constituyen circunstancias imprevisibles y anormales que exceden del *“alea”* del contrato. Ello, sin perjuicio de la competencia del órgano de contratación para valorar tales hechos y circunstancias.

Séptima.- Sobre la modificación del contrato solicitada por el contratista para incrementar su precio aplicando el artículo 205.2.b) de la LCSP.

En el escrito de la contratista, de 1 de octubre de 2024, se solicita que se proceda a la modificación del contrato para incrementar el precio del contrato, con base en el artículo 205.b) de la LCSP.

A este respecto, el Servicio Jurídico del Ajuntament de Xàbia, en fecha 1 de abril de 2025, informa desfavorablemente dicha solicitud en base a los argumentos siguientes:

“(...) En cuanto al encaje de la modificación planteada en el supuesto del artículo 205.2.b) que plantea el contratista:

El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución 436/2022, de 7 de abril, analiza la modificación de un contrato de suministro por efecto de la evolución de los precios en el mercado, concluyendo que no resulta posible, porque se trataría claramente de una revisión de precios

encubierta, que supondría una alteración de las condiciones del contrato que afectaría a un elemento esencial del contrato, como es el precio.

En esta resolución, el TACRC reitera el criterio ya expresado por el propio Tribunal de que la modificación aun cuando responda a circunstancias sobrevenidas imposibles de prever en el momento en que tuvo lugar la licitación no podrá llevarse a cabo si es de carácter sustancial, y analiza el alcance de las modificaciones no previstas, considerando que las modificaciones no previstas se circunscriben a la modificación de las prestaciones que tiene que llevar a cabo el contratista para la ejecución del contrato. (el subrayado es del original)

El TACRC hace referencia a su Resolución número 27/2020, de 9 de enero, en la que, citando jurisprudencia europea (STJUE de 7 de septiembre de 2016, asunto C- 549/14), llega a la conclusión de que, si con la modificación operada en el objeto del contrato se ha producido una modificación de carácter sustancial, no podrá llevarse a cabo la modificación aun cuando ésta responda a circunstancias sobrevenidas imposibles de prever en el momento de la licitación.

El TACRC, en su Resolución 436/2022, dispone ‘...sin necesidad de entrar a analizar si la evolución de los precios de fabricación del papel era o no previsible, la modificación no estaría justificada, por afectar a un elemento esencial del contrato, como es el precio, de modo que con arreglo a la jurisprudencia del TJUE expuesta, no debió admitirse la modificación del precio unitario del papel multiusos DIN A-4 a suministrar tras la adjudicación por la simple negociación operada entre el órgano de contratación y el adjudicatario, dado que ello no es posible sin comprometer los principios de igualdad de trato’.

En este sentido se pronuncia la JCCP del Estado, en su recomendación de 10 de diciembre de 2018, al indicar que, “desde el punto de vista material una modificación que afectase al precio de los contratos sería claramente una revisión de precios encubierta. Además supondría una alteración de las condiciones del contrato que afectaría a dos elementos fundamentales del mismo, que han sido definidos en la fase de preparación como son el presupuesto y el valor estimado”. Coincide con esta visión la sentencia 1823/2017, del Tribunal Supremo, de 27 de noviembre, cuando dice que <<“las modificaciones no previstas” a las que se refiere el artículo 107 reseñado, se ciñen a las “prestaciones” o “actuaciones” objeto del proyecto modificado, y no al precio o coste de tales prestaciones o actuaciones, o en otras palabras, que lo que regula el precepto son modificaciones de las prestaciones que tiene que llevar a cabo el contratista para la Administración y no otra cosa, sin que quepa incluir en este concepto el precio o coste de determinada actuación o prestación prevista no en el proyecto modificado, sino en el proyecto originario previo al proyecto modificado”. (el subrayado es del original)

También la Junta Consultiva de Contratación Pública de Canarias en informe 6/2022 ‘(...) al no implicar el alza de los precios, en este caso, en el de la energía eléctrica, un cambio en el objeto o en las prestaciones del contrato, no procede su modificación’.

De acuerdo con la doctrina citada, la modificación del contrato por circunstancias sobrevenidas e imprevisibles del artículo 205.2.b) de la LCSP, exige una modificación de las prestaciones del contrato que determine, correlativamente, la modificación del precio, por lo que, al no implicar la modificación del contrato pretendida por X... un cambio en su objeto o en las prestaciones que tiene que llevar a cabo, no procede su modificación.

Además, la modificación propuesta afectaría al precio del contrato, que es un elemento esencial del mismo, por lo que tampoco estaría justificada. Es decir, que la variación del precio del contrato no puede calificarse como una modificación del contrato. (...)”.

Pues bien, esta institución consultiva, en su Dictamen 498/2023, y en relación con la eventual posibilidad de modificación de los contratos ex artículo 205 de la LCSP, mantuvo lo siguiente: *“la modificación de un contrato por ‘riesgo imprevisible’ a que se refiere el art. 205.2.b) de la vigente LCSP requiere de la modificación de las prestaciones del contrato que determine, correlativamente, la modificación del precio (con el máximo legal previsto), lo que no acontece en el asunto objeto de dictamen. Por ello, y como mantuvo la Junta Consultativa de Contratación Pública de Canarias, en su Informe 6/2022, al no implicar el alza en los precios, en este caso, en el de la energía eléctrica, un cambio en el objeto o en las prestaciones del contrato, no procede su modificación”.*

Entendemos que esta doctrina es aplicable al presente caso, por lo que no procede dicha modificación en los términos solicitados por la contratista.

III CONCLUSIÓN

Por cuanto queda expuesto, el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del parecer:

Que, atendiendo a las argumentaciones expuestas por la contratista solicitante de una compensación económica por retraso en el inicio del contrato y por “riesgo imprevisible”, no se estima que pueda calificarse como riesgos imprevisibles ni la negociación del nuevo convenio colectivo, ni

tampoco el incremento del coste del combustible derivados de la pandemia y la guerra de Ucrania, a los efectos de proceder a las compensaciones económicas solicitadas.

Se excluye, asimismo, el ejercicio de la facultad de modificar el contrato como mecanismo para el incremento del precio, ex artículo 205 de la LCSP.

No obstante, corresponde al órgano de contratación valorar tales circunstancias.

V.M.H., no obstante, resolverá lo procedente.

València, 31 de julio de 2025

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA

MOLT HBLE. SR. PRESIDENT DE LA GENERALITAT VALENCIANA