

NOTA INFORMATIVA SOBRE LA MODIFICACIÓ DEL PREU DEL CONTRACTE PER CAUSES SOBREVINGUDES

Aquest informe analitza la possibilitat de modificar el preu d'un contracte administratiu de serveis, subjecte a la Llei 9/2017, de Contractes del Sector Públic (LCSP), quan es produueix un desequilibri econòmic per causes sobrevingudes. En concret, s'estudia si l'increment dels salaris derivat de la negociació d'un nou conveni col·lectiu pot justificar una revisió o modificació del preu contractual.

II. Anàlisi de la qüestió

Per donar resposta a la qüestió plantejada, es procedeix a analitzar la configuració de la Llei 9/2017 de Contractes del Sector Públic (LCSP) en aquesta matèria:

II. A) Principi Risc i Ventura

D'acord amb l'article 197 de la LCSP, la regla general és que l'execució del contracte es realitza a risc i ventura del contractista. Això significa que el contractista assumeix els riscos econòmics derivats de l'execució i no té dret a reclamar modificacions del preu per pèrdues o canvis en les condicions econòmiques.

La Jurisprudència, com la Sentència del Tribunal Suprem de 20 de juliol de 2016, recurs 339/2015, defineix aquest principi com:

"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".

Aquest principi, deriva alhora del principi de dret civil "*pacta sunt servanda*" (regulat als [articles 1091 i 1256 del Codi Civil Estatal](#)), que estableix l'obligació de complir el contracte en els termes pactats.

Per tant, el principi general és que el contracte no es pot modificar, ni el preu d'aquest, tret que s'hagi previst en el contracte aquesta modificació o revisió de preu.

II. B) Modificació del contracte

Tot i el principi anterior, la LCSP preveu supòsits concrets en què el contracte pot ser modificat. L'article 205.b permet la modificació per causes sobrevingudes i imprevisibles, sempre que:

1. Les circumstàncies no s'hagin pogut preveure per una administració diligent.
2. La modificació no alteri la naturalesa global del contracte.
3. L'alteració econòmica no superi el 50% del seu preu inicial (IVA exclòs).

Tot i això, la jurisprudència entén que aquest article no pot utilitzar-se per modificar únicament el preu derivat d'un increment salarial, ja que això constituiria una revisió encoberta de preus. Els tribunals, com el TSJ de Castella i Lleó (Sentència 1473/2022), consideren que l'increment salarial no altera el contracte sinó només la retribució del contractista, i per tant no pot tramitar-se com una modificació de contracte:

"Ciertamente, toda modificación, del contrato puede comportar un aumento de la cuantía del contrato, y de ahí la previsión del apartado 3º del artículo 205.2.b), pero lo que pretende la actora es un aumento de la retribución al aumentar el precio/hora, esto es, al aumentar el elemento del precio que quedó configurado como uno de los criterios de adjudicación y una mejora que tiene la consideración de obligación esencial."

II. C) De la Revisió de Preus prevista a l'article 103 LCSP

Com s'ha esmentat, les modificacions del preu del contracte, per atendre els increments de despesa que es poden produir, sense modificació de les condicions del contracte, s'han de tramitar a través de l'article 103 de la LCSP, que regula com s'ha de fer, i quins requisits s'han de complir. Tanmateix, el problema que ens trobem en recórrer aquest procediment de l'article 103, és que en aquest article es considera que no es pot revisar el preu del contracte per atendre increments de mà d'obra, excepte en períodes d'ús intensiu de mà d'obra i en contractes de llarga durada (igual o superior a cinc anys), cas en què la revisió de preus es pot preveure en el contracte.

No obstant, darrerament la doctrina administrativa en matèria de contractació pública, ha admès que aquest principi general de no revisar el preu dels contractes per atendre els increments de costos salariais, pot tenir una excepció que és la existència de força major i la doctrina del risc imprevist.

II. D) Existència de força major i la doctrina del risc imprevisible

La doctrina de les junes consultives (Andalusia, informe 6/2024; Estatal informe 13/2023; Canàries, informe 6/2022; Navarra, informe 5/2022; Aragó 3/2023; i Catalunya, informe 3/2023), entén que el principi de risc i ventura, i en conseqüència les limitacions en la revisió de preus en matèria de contractació pública, té com a excepció la força major i la doctrina del risc imprevisible enllaçada amb la clàusula o principi de *rebus sic standibus*.

En relació amb els supòsits de força major tal i com s'estableix a l'article 239 LCSP, es fa referència a fenòmens naturals catastròfics, i situacions d'alteració sobrevinguda de l'ordre públic i social com poden ser guerres, pandèmies, etc.

Mentre que amb la doctrina del risc imprevisible, es fa referència a fets sobrevinguts que no podien preveure's per una persona diligent, diferents als casos de força major, que generen una càrrega econòmica excessiva i alteren substancialment l'equilibri inicial del contracte, tal i com es recull per exemple a la sentència Tribunal Suprem, Sala Contenció, sec. 4^a, en sentència de S 27-10-2009, rec. 763/2007:

*"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. Sin embargo la Ley establece que este principio de riesgo y ventura tiene como excepción los supuestos de fuerza mayor, al constituir éstos, según destaca la STS de 15 de marzo de 2005 EDJ 2005/33655, **factores imprevisibles, anormales en el desarrollo propio de la naturaleza de las obras y ajenos a la voluntad y comportamiento del contratista, que inciden negativamente en la ejecución del contrato, suponiendo para el mismo un agravamiento sustancial de las condiciones, que por exceder de las contingencias propias del riesgo asumido en la contratación, se contemplan específicamente por la Ley a efectos de restablecer el equilibrio financiero del contrato, como principio sustancial en materia de contratación".***

Però per aplicar aquesta doctrina del risc imprevisible han de concórrer una sèrie de circumstàncies:

- Que aparegui un risc o una situació que no s'hagués pogut preveure de forma raonada en el moment de celebrar-se el contracte o de presentar l'oferta per part del contractista.
- Que aquesta situació o circumstàncies provoqui una alteració de l'execució del contracte que el faci molt més onerós del previsible inicialment i per tant, en perjudici d'una part.

- Que aquesta situació trenqui de forma radical amb l'equilibri econòmic i financer del contracte.

Per reconèixer aquestes circumstàncies i el dret a ésser compensat, en el seu cas mitjançant la revisió de preus, s'ha d'acordar després d'estudiar cada cas concret.

Com s'ha avançat les junes consultives han reconegut l'aplicació d'aquest principi als contractes administratius, serveix com exemple, l'informe 20/2023 de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya:

"en cas que l'augment de cost suposi la ruptura de l'equilibri econòmic del contracte i una excessiva onerositat en la seva execució per la empresa contractista, que superi el risc i ventura que ha d'assumir, sembla procedent i necessari poder apreciar la compensació per aplicació de la doctrina del risc imprevisible, per restablir aquest equilibri, sempre que la ruptura s'hagi produït per circumstàncies extraordinàries, imprevisibles i anòmals al moment d'executar el contracte respecte a aquelles que s'havien previst inicialment, que siguin alienes a la culpa o voluntat de les parts, i que no hi hagi mitjans alternatius que possibilitin el reequilibri econòmic del contracte, en els termes assenyalats a la consideració jurídica II d'aquest informe".

Aquest esquema des d'un punt de vista teòric, s'ha considerat que podria ser aplicable en els contractes de serveis intensius amb mà d'obra, si concorre una situació d'un increment imprevist i imprevisible en els convenis col·lectius de les retribucions del personal que presta els serveis.

Per tant, si bé aquest instrument dels risc imprevisible, pot servir per sol·licitar la revisió de preus, cal recordar la dificultat que un increment dels costos salarials pugui tenir la consideració d'un risc imprevisible, tal i com reconeix, l'informe núm. 10/2019, de 8 de novembre, de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Generalitat de Catalunya, en relació a l'entrada en vigor de nou convenis col·lectius que representin un augment de les taules salarials, en el seu punt IV diu textualment:

"...i malgrat que els convenis col·lectius deriven dels acords adoptats lliurement entre els representants dels treballadors i dels empresaris, de manera que l'Administració n'és aliena, cal constatar que la negociació col·lectiva no és un fet desconegut ni imprevisible, més tenint en compte que els mateixos convenis n'estableixen els períodes de revisió, de manera que, no essent la signatura d'un conveni col·lectiu una circumstància imprevisible, això és, que no s'hagués pogut preveure, aquest fet no és causa que habiliti la modificació no prevista en plec d'un contracte. Per tant, no procedeix la modificació no prevista en plecs d'un contracte per increments salarials sobrevinguts derivats de la negociació col·lectiva, en la mesura que no es pot considerar aquest increment com una circumstància sobrevinguda i imprevisible."

Aquesta acceptació de poder modificar el preu del contracte o compensar al contractista en situacions de desequilibri econòmic del contracte, produïdes per alteracions imprevisibles del comportament del salari dels treballadors, en contractes on la mà d'obra és intensiva i substancial, ha arribat ja als nostres tribunals que han dictat resolucions en favor del contractista estimant la necessitat d'aquest equilibri econòmic i financer del contracte, i serveix com exemple, la Sentència del Jutjat Contencios Administratiu número 3 de Santander, sentència 76/2014. Rec. 288/2023, JUR\2024\112784:

La sentencia invocada por la recurrente, de 30 de enero de 2024, dictada por el Juzgado de lo CA N° 1 de Vigo, en un supuesto prácticamente idéntico, establece: "Defiende la parte actora el ejercicio de la acción de reequilibrio económico por la aplicación al contrato de servicios, por analogía, las medidas en materia de revisión de precios establecidas para el contrato de obras y concesión de servicios públicos; la posibilidad de modificación del contrato, y la posibilidad de aplicar la figura jurisprudencial de la cláusula rebus sic stantibus por un riesgo imprevisible o fuerza mayor (concretamente por la repercusión de la guerra de Ucrania- subida de precios yde la inflación imprevisible - en la negociación colectiva y consecuentemente en aumento de los costes salariales). Señalando que el precio del coste laboral directos e indirectos es el que conforma, en la práctica totalidad, el precio de la licitación. Y precisamente esa subida es la que da lugar a un desequilibrio económico del contrato. Por su parte la Administración demandada aduce que se trata de una revisión de precios encubierta, señalando que conforme lo dispuesto en el art. 103 LCSP no procede realizar la revisión por no tratarse de uno de los supuestos recogidos dicho artículo, y las medidas excepcionales en materia de revisión de precios en los contratos de obra no pueden aplicarse al presente contrato de servicios ni a otro tipo de contrato ,puesto que se trata de "medidas excepcionales" y, como tales, solo pueden aplicarse en los supuestos tasados y legalmente previstos en los arts 270 y 290 LCSP, sin que puedan extenderse a supuestos distintos por analogía ,ni canon interpretativo. Y que no concurren las circunstancias excepcionales previstas en los arts. 270 y 290 LCSP que contemplan dos únicos supuestos, que la Administración realice una modificación del contrato, o que de la actuación de la Administración determine la ruptura sustancial dela economía del contrato. Fuera de dichos casos solo cabe la modificación de un contrato cuando concurra fuerza mayor en los términos del art. 239 LCSP, que por lo que al supuesto de una guerra se refiere, menciona los destrozos ocasionados violentamente en tiempo de guerra y referidos, al contrato de obras y al de concesión de servicios públicos. Considera así mismo, que la modificación del contrato solo puede realizarse en los términos previstos en los arts. 203 a 207 LCSP, por razones de interés público y no puede afectar en ningún caso al precio del contrato pues de hacerlo nos encontraríamos ante una revisión encubierta del precio. La ejecución del contrato celebrado debe cumplirse a tenor de sus cláusulas y a riesgo y ventura del contratista en virtud de los principios que rigen la contratación administrativa (principio de riesgo y ventura y principio pacta sunt servanda) conforme a los cuales el contrato celebrado obliga a las partes y debe cumplirse en sus propios términos. A la vista de la prueba

practicada, en este caso concreto , resulta acreditado que cuando la demandante inició la prestación del servicio , 1.4.2022, el Convenio Colectivo estatal de seguridad vigente era el del 2021 , que preveía una subida salarial del 2% , no obstante , durante la vigencia del contrato , dicho Convenio expiro y tras las negociación colectiva, se publicó en el BOE núm.299 de 14.12.2022, la [Resolución de 30.11.2022](#) de la Dirección General de Trabajo , por lo que se registra el Convenio Colectivo estatal de empresas de seguridad para el periodo 2023-2026. En un contexto global de inflación, recesión se aprobó el nuevo Convenio Colectivo estatal de seguridad, en el que los incrementos salariales fueron muy superiores a los normales - los incrementos salariales pactados : 6% para el año 2023, 4% para el año 2024 , 3% para el año 2025 y 3% para el año 2026 - a los que venían siendo aplicados en los anteriores convenios en el sector de la actividad objeto del contrato (Subida del 2% para el año 2019 , del 2% para el año 2020, 1% 2021, y 2% para el 2022). Y aunque con la actualización del convenio estaba previsto la subida de los salarios de los trabajadores (consustancial a la relación laboral) y la acomodación de los emolumentos al IPC, lo que no estaba previsto era esa elevada subida de los costes laborales, y ni de la inflación, esas circunstancias excepcionales. En el [Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio](#), el Gobierno reconocía el impacto de la Guerra de Ucrania en el incremento de los precios y las dificultades que esto suponía para particulares y empresas españolas, que nadie había podido prever. Sin embargo, a tenor de la doctrina jurisprudencial expuesta en FJ precedente, lo cierto es que si procede la aplicación de la cláusula rebus sic stantibus como mecanismo de restablecimiento del equilibrio económico de las prestaciones en aquellos casos en los que, por circunstancias sobrevenidas, le resulte a una de las partes imposible o extremadamente gravoso el cumplimiento del contrato."

Descendiendo al supuesto sometido a enjuiciamiento, concluimos que al igual que el contemplado en la sentencia, en atención a las circunstancias invocadas y acreditadas por la recurrente, se ha producido una circunstancia sobrevenida e imprevisible que hace muy gravoso el cumplimiento del contrato, resultando de aplicación la cláusula rebus sic stantibus para restablecer el equilibrio económico del contrato. El informe pericial aportado por la recurrente(el último actualizado) acredita lo ya expuesto: "**Debido a los aumentos salariales recogidos en el nuevo convenio colectivo de las empresas de seguridad, derivados del escenario económico actual con una inflación elevadísima y un escenario geopolítico muy complicado, aspectos imposibles de evaluar en el momento de la licitación del contrato, en el ejercicio 2023, el coste laboral y costes directos asociados al contrato analizado, han aumentado en 4.072,76 €, desde el 1-1-2023 hasta el 31-12-2023, cifra debe ser resarcida a la empresa, además de un aumento de gastos generales a esa fecha del 31-12-2023 de 576,20 € , para no incurrir en unas pérdidas, imposibles de predecir, por la prestación del servicio**". Dicho informe pericial no se ha combatido por la parte demandada mediante prueba en contra, por lo que en atención a lo expuesto, procede estimar la demanda.

Aquest reconeixement també el trobem a la sentència del Jutjat de lo Contencioso-administratiu N°. 17 de Barcelona, Sentència 239/2017 de 14 Jul. 2017, Rec. 352/2016. JUR\2018\51401:

De toda esta doctrina se deduce los requisitos para que proceda la aplicación de la cláusula " rebus sic stantibus", o doctrina del riesgo imprevisible, o cualquier otra denominación que se le dé al supuesto es:

Que se produzca una situación que no pudiera ser razonablemente prevista en el momento de celebrar el contrato, y que sea ajena la voluntad de las partes.

Que el cumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones resulte mucho más onerosa que la prevista inicialmente, en el sentido de romperse el equilibrio contractual entre las partes.

Que no concorra culpa por parte del contratista

TERCERO.- Aplicando esta doctrina al caso en primer lugar debemos reflexionar sobre la situación de imprevisibilidad que alega la parte actora

La administración niega el carácter imprevisible del convenio colectivo del año 2014 puesto que el anterior convenio tiene una vigencia hasta el 31 de diciembre de 2013 y en el momento de celebrar el contrato, el convenio vigente ya estaba denunciado por lo cual su existencia resultaba ser absolutamente previsible.

Este argumento no se puede compartir puesto que por mucho que el anterior convenio estuviera denunciado, lo que no podía adivinar la entidad recurrente era la importancia de la modificación y su consecuente repercusión económica en los costes del contrato, cosa que no pudo saber hasta la publicación del nuevo convenio.

El segundo requisito es la mayor onerosidad en la prestación del contratista, que debe ser de entidad suficientemente grave como para justificar la medida. Aquí entra en juego el dictamen pericial elaborado por el economista señor Adriano , en donde se detalla con precisión que la sustitución del Convenio Provincial de Gerona 2011-2013 por el convenio autonómico 2014 - 2015 implicó unos incrementos porcentuales muy superiores al IPC interanual de dichos periodos y los aumentos porcentuales de la masa salarial implican un incremento porcentual de un 3,18 en 2014 respecto 2013 y del 5,03% en 2014 respecto al 2013, por lo que llega a fijar la cantidad de 8.356,83 € como la desproporción económica resultante.

III. Conclusions

- a) L'actual context normatiu no preveu un mecanisme que permeti de manera clara i directa la revisió de preus per atendre els increments salarials derivats d'una negociació del conveni col·lectiu de treball aplicable, per aplicació del principi de risc i ventura, i pel fet que l'article 103 de la LCSP, no preveu la revisió de preus per aquest motiu.
- b) Tampoc es pot tramitar com una modificació del contracte prevista en l'article 205 de la LCSP, atès que en aquest cas es considera que no ens trobem davant una modificació del contracte sinó d'una revisió de preus encoberta i que per tant, s'ha de tramitar d'acord amb l'esmentat article 103 LCSP
- c) No obstant, de manera excepcional, pot sol·licitar-se una revisió de preus quan concorrin circumstàncies extraordinàries, imprevisibles i alienes a la voluntat de les parts, que alterin de manera substancial l'equilibri econòmic del contracte.
- d) Cal tenir present, que l'aplicació d'aquesta doctrina del risc imprevist, és restrictiva, i cal analitzar-ho cas per cas, i després d'acreditar que el fet causant del desequilibri econòmic del contracte no es podia preveure de forma raonable en el moment de la licitació.

En definitiva, entenem que per sol·licitar una revisió del preu del contracte per fer front a una situació de desequilibri econòmic i financer del contracte, causat per l'increment salarial derivat de la revisió de conveni collectiu, es pot recórrer a la doctrina del risc imprevist, sempre i quan s'acrediti que ha sobrevingut una situació que raonablement no es podia preveure en el moment de la licitació, en els termes excepcionals admesos per la doctrina i la jurisprudència.

Barcelona, Octubre 2025

Tomás Segura

Advocat