

El alza extraordinaria e imprevisible del coste de personal y el restablecimiento del equilibrio económico de los contratos públicos de servicios intensivos en mano de obra

Al hilo de la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía -Málaga- de 19 de marzo de 2026 [[ECLI:ES:TSJAND:2026:3945](#)], analizamos la posibilidad de restablecer el equilibrio económico de los contratos públicos de servicios intensivos en mano de obra para compensar el sobre coste laboral provocado por la inflación.

I. Planteamiento: el impacto de la inflación sobre los contratos públicos de servicios intensivos en mano de obra

Es sabido que la economía española vive un contexto de alta inflación a partir del año 2022, que obedece a distintos factores, entre ellos la reactivación de la economía global tras el fin de la pandemia de COVID-19, el impacto de distintas tensiones geopolíticas, y, muy en especial, el incremento del precio de la energía provocado por la Guerra de Ucrania.

La alta inflación provoca un encarecimiento inmediato del llamado “coste de la vida”, lo que tiene un efecto directo sobre la revisión de las retribuciones de los trabajadores conforme a los convenios colectivos.

Así, los convenios colectivos aprobados en este contexto inflacionario contemplaron subidas de la masa salarial muy superiores (muchas veces el doble, en ocasiones el triple) a las subidas que se habían producido en los años anteriores.

El coste de personal es, con mucha diferencia, el coste más significativo en el que hay que incurrir para la prestación de servicios intensivos en mano de obra.

Los contratos para prestar este tipo de servicios son muy comunes en el sector público: las entidades públicas precisan estos servicios (se trata de servicios de seguridad, mantenimiento y conservación de edificios y zonas verdes, limpieza, etc.) y carecen de medios propios para prestarlos, por lo que requieren la colaboración del sector privado, a través de los contratos correspondientes.

Los contratos públicos se caracterizan por su rigidez, que tiene numerosas manifestaciones: el carácter excepcional de las modificaciones, las limitaciones a la revisión de precios, y el alcance expansivo del principio de riesgo y ventura.

La confluencia de estos dos factores (incremento extraordinario del coste de personal y rigidez del contrato) ha dado lugar a un supuesto de hecho muy común en la práctica en los últimos años: los costes laborales previstos por las partes en el momento de la celebración del contrato (anterior al incremento de la inflación) quedaron superados por los costes laborales derivados de la aprobación de los nuevos convenios colectivos, lo que impactó directamente sobre el equilibrio económico contractual (este sector se caracteriza por bajos márgenes), en perjuicio del contratista.

Pero el contratista no dispone de herramientas ordinarias para hacer frente al desequilibrio: no puede revisar los precios, y, salvo en supuestos muy excepcionales, se encuentra con la negativa rotunda de la Administración a modificar el contrato.

Así las cosas, cabe plantearse hasta qué punto el contratista tiene que asumir en exclusiva las consecuencias del encarecimiento extraordinario e imprevisible de la mano de obra, o si existen mecanismos legales para restablecer el equilibrio económico del contrato, al menos en cierta medida.

II. Los mecanismos para el restablecimiento del equilibrio económico de los contratos de servicios afectados por el incremento extraordinario e imprevisible del coste de personal

Decíamos antes que los contratos públicos son esencialmente rígidos: por un lado, el régimen de las modificaciones es muy restrictivo, y se limita a los supuestos que se previeron en el propio contrato -lo cual excluye por razones obvias la adaptación a supuestos sobrevenidos e imprevisibles- y a determinados casos de carácter excepcional, en los que la modificación se supedita a la concurrencia de un presupuesto de hecho específico y de numerosos requisitos adicionales; nos remitimos a los artículos 203 y siguientes de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (**LCSP**).

Al margen de la modificación, la revisión de precios se regula de modo sumamente restrictivo, hasta el punto de que los contratos de servicios que no llevan aparejada inversión quedan fuera del ámbito de aplicación de la revisión de precios (cfr. artículo 103.2 de la LCSP).

Además, los contratos de servicios quedaron excluidos de las normas especiales aprobadas con el fin de preservar el equilibrio económico de los contratos públicos afectados por la inflación extraordinaria. Nos remitimos al Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, cuyo ámbito de aplicación se limitó a los contratos de obras (cfr. artículo 6.1).

Lo anterior, a lo que hay que sumar la tendencia hacia la interpretación expansiva e irrestricta del principio de riesgo y ventura, priva al contratista de servicios de mecanismos de carácter ordinario o natural para procurar la adaptación del contenido económico a los incrementos de costes, pese a que estos incrementos sean sobrevenidos, imprevisibles y extraordinarios.

¿Significa esto que el contratista está totalmente desprotegido ante un evento de esta naturaleza?

No del todo: la doctrina del riesgo imprevisible (que es el correlato en la contratación pública de la cláusula *rebus sic stantibus* propia de la contratación privada) permite compensar, al menos en parte, las consecuencias perjudiciales derivadas de eventos determinantes de la aparición de un riesgo anormal en la ejecución del contrato.

Se trata de una construcción jurisprudencial (aunque a mi juicio ya está codificada en el artículo 205.2 c) de la LCSP) cuyos requisitos han sido decantados por los tribunales de justicia y por la doctrina administrativa: (a) aparición de un riesgo sobrevenido y razonablemente imprevisible; (b) ajenidad de ese riesgo, que no debe haber sido asumido por el contratista según los términos del contrato, y que tampoco puede obedecer a la conducta de las partes; (c) excesiva onerosidad de la prestación, hasta el punto de provocar la alteración sustancial de la economía del contrato, en perjuicio del contratista.

La doctrina del riesgo imprevisible es aplicable a todos los contratos públicos, y en particular a aquéllos para los que no se regula explícitamente el restablecimiento del equilibrio económico, como los contratos de servicios.

Se trata de un mecanismo excepcional, en el sentido de que su aplicación se supedita a un análisis riguroso sobre la concurrencia en cada caso de todos los requisitos necesarios, los cuales deben interpretarse de modo restrictivo. La práctica de los órganos de contratación y de los tribunales de justicia destaca esta excepcionalidad y adopta un estándar sumamente riguroso en cuanto a la aplicación de la doctrina. Pero esto no significa que no pueda aplicarse en aquellos casos en los que ciertamente concurran estos requisitos.

La posibilidad de acudir a la doctrina del riesgo imprevisible como mecanismo para afrontar el impacto de la alta inflación sobre los contratos de servicios intensivos en mano de obra había sido reconocida, de modo más o menos tímido, en el [informe nº 20/2023](#) de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña, y en el [informe nº 6/2024](#) de la Comisión Consultiva de Contratación Pública de Andalucía, que se refiere específicamente a este supuesto de hecho y que llegar a clamar (en el desierto) por una modificación legislativa en este sentido.

También existen algunos precedentes jurisdiccionales, como la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Vigo de 30 de enero de 2024 [[ECLI:ES:JCA:2024:22](#)] y la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Santander de 2 de abril de 2024 [[ECLI:ES:JCA:2024:23](#)], que reconocen el derecho del contratista a la compensación de los perjuicios derivados del incremento extraordinario e imprevisible del coste de personal respecto de lo que se previó en el momento de la celebración de los contratos.

Hay que destacar que se trata de pronunciamientos excepcionales, o, si se quiere, propios de una línea interpretativa que (al menos, hasta el momento) es minoritaria. Lo más común en la práctica de los tribunales de justicia es el rechazo a estos planteamientos.

III. La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 19 de marzo de 2026: ¿luz al final del túnel? ¿una doctrina susceptible de generalizarse?

La sentencia a la que nos referimos resuelve el recurso contencioso-administrativo contra la desestimación de una solicitud de indemnización compensatoria del desequilibrio económico soportado por el contratista de servicios de vigilancia y seguridad como consecuencia del alza del coste de personal.

Los hechos son sencillos y obedecen al patrón común en estos casos: el contrato se celebró en 2020, con una duración máxima de cuatro años y una previsión de incremento del coste de personal del 2 por 100 lineal por cada año de vigencia; el incremento real de este coste en 2023 fue del 6 por 100 y en 2024 fue del 4 por 100, absorbió por completo el beneficio industrial y abocó a la prestación del servicio a pérdidas.

Sobre esta base fáctica, la sentencia descarta en primer lugar (cfr. fundamento jurídico quinto) que la indemnización compensatoria reclamada por el contratista pueda reconocerse al amparo del instituto de la fuerza mayor, del principio de interdicción del enriquecimiento injusto y de la doctrina de los actos propios (que se basaba en la aprobación del Real Decreto-ley 3/2022 para el mantenimiento del equilibrio económico de los contratos de obras).

La sentencia estima el recurso al considerar que la compensación procede por aplicación de la doctrina del riesgo imprevisible: la Sala, por un lado, descarta que la petición de indemnización de los perjuicios soportados por el contratista pueda equivaler a la modificación del contrato o a la revisión “encubierta” de los precios; y, por otro lado, considera que concurren en este caso los requisitos para la aplicación de la doctrina definidos por la jurisprudencia (cfr. fundamentos jurídicos sexto y séptimo).

La Sala llega a esta conclusión sobre la base de un análisis particular de las circunstancias del caso y de la prueba pericial (de parte) practicada en el proceso.

No obstante, de la fundamentación jurídica de la sentencia se pueden extraer ciertos parámetros interpretativos en cuanto a la concurrencia de los requisitos propios de la doctrina del riesgo imprevisible:

- i. La imprevisibilidad del incremento extraordinario del coste de personal se desprende de la documentación preparatoria del contrato, que contemplaba unas subidas de este coste muy inferiores a las que se produjeron: un 4 por 100 en el periodo relevante (dos años), frente al 10 por 100 real (más del doble).
- ii. La alteración sustancial del equilibrio económico del contrato existe, en la medida en que el sobrecoste de personal no sólo anula el beneficio industrial previsto, sino que da lugar a que el contratista asuma pérdidas.

Por último: la sentencia rechaza dividir a la mitad el *quantum* de la indemnización reclamada porque el contratista acreditó que, aun en caso de recibir esa indemnización íntegra, la ejecución del contrato arrojaría pérdidas.

La sentencia (que, a mi juicio, ofrece la solución correcta al conflicto planteado) tiene valor como precedente, pero no deja de ser una muestra de la tesis interpretativa que podemos denominar minoritaria: llama la atención que haya varias sentencias de la misma Sala que, dictadas en fechas muy próximas y respecto de supuestos de hecho aparentemente análogos, alcancen la conclusión distinta: la sentencia de 12 de marzo de 2026 [[ECLI:ES:TSJAND:2026:3929](#)] y la sentencia de 18 de marzo de 2026 [[ECLI:ES:TSJAND:2026:4985](#)].

Son numerosos los precedentes en esta misma línea, como por ejemplo la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León -Burgos- de 9 de marzo de 2026 [[ECLI:ES:TSJCL:2026:1191](#)].

No es sencillo, desde luego, que la tesis favorable a la aplicación del riesgo imprevisible se pueda generalizar; al menos, en tanto no se forme jurisprudencia sobre esta cuestión. La existencia de sentencias contradictorias sobre casos muy similares abona el terreno para la admisión de recursos de casación con este objeto, al amparo del artículo 88.2 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

IV. Reflexiones finales: los límites (si es que los hay) del principio de riesgo y ventura

La contratación pública es una actividad de riesgo. El principio de rigidez del contrato se ha llevado al extremo, por la confluencia de una regulación muy estricta y de una interpretación muy rigurosa de esta regulación, coronada por la expansión del principio de riesgo y ventura, que parece no conocer límites, y que se utiliza como mecanismo para asignar al contratista las consecuencias perjudiciales derivadas de cualquier evento ajeno a la conducta de la misma Administración contratante que impacte sobre la economía del contrato.

Este enfoque no me parece correcto: el principio de riesgo y ventura (que no es una singularidad de la contratación pública, porque es inherente a todo contrato que el contratista asuma el riesgo normal inherente a la ejecución de la prestación) no puede entenderse como un axioma absoluto, sino que debe estar sometido a matices, modulaciones y excepciones. En estos términos se ha formulado la jurisprudencia más clásica.

La modulación del rigor del principio de riesgo y ventura cobra especial razón de ser en el terreno de la contratación pública, debido al interés público inherente a la adecuada ejecución del contrato (un contrato no puede ejecutarse debidamente si no está equilibrado), y a la noción esencial de colaboración entre la Administración y el sector privado para la provisión de los servicios públicos que subyace a estos contratos.

La doctrina del riesgo imprevisible es una de las excepciones al principio de riesgo y ventura. La aplicación de esta doctrina para mitigar el impacto del incremento extraordinario e imprevisible del coste del personal sobre los contratos de servicios en mano de obra, en la línea de la sentencia que aquí comentamos, me parece no sólo procedente en términos jurídicos, sino satisfactoria del interés general, en el más amplio sentido del término: no puede haber salarios adecuados para el personal adscrito a la prestación de estos servicios, ni los servicios se pueden prestar en las debidas condiciones de regularidad y calidad, si el contratista no recibe una mínima protección frente a riesgos claramente anormales. A falta de una regulación clara, la protección debe proceder de la interpretación razonable de estos mecanismos de conservación de la equivalencia prestacional.