

Crisis energética y sostenibilidad financiera: resolución anticipada de contratos por lesión grave al interés público. La teoría del riesgo imprevisible.

Anxelo Estévez Torres
Secretario de Administración Local
Ayuntamiento de Ribadesella

Revista Auditoría Pública nº 86
Diciembre 2025. Páginas: 69-77

Resumen: La crisis energética desencadenada a partir de 2021 y agravada por el conflicto en Ucrania evidenció las limitaciones de los contratos administrativos de larga duración frente a alteraciones imprevisibles del entorno económico. En el caso analizado, la evolución extraordinaria del precio de la electricidad convirtió un contrato orientado al ahorro energético y económico en una fuente de graves desequilibrios para la Administración, con beneficios injustificados para el adjudicatario.

El intento de modificar la fórmula de revisión de precios, aunque en apariencia vinculado a un cambio normativo en las tarifas eléctricas, suponía en realidad una transformación estructural del contrato, vulnerando el principio de inmutabilidad de las cláusulas esenciales y excediendo los márgenes legales previstos en los artículos 106 y 107 del TRLCSP.

Ante esta situación, la resolución anticipada del contrato se reveló como la única opción jurídicamente sostenible, tanto por la imposibilidad material de mantener las prestaciones en los términos pactados, como por la lesión grave al interés público que supondría su continuidad. La invocación de la teoría del riesgo imprevisible, avalada por la jurisprudencia y reconocida en las resoluciones judiciales dictadas, permitió reconducir el conflicto dentro del marco legal.

Palabras Clave: crisis energética; resolución de contratos; interés público; retroactividad; teoría del riesgo imprevisible.

Abstract: The energy crisis that began in 2021 and was exacerbated by the conflict in Ukraine highlighted the limitations of long-term administrative contracts in the face of unforeseeable changes in the economic environment. In the case under analysis, the extraordinary increase in electricity prices transformed a contract originally aimed at achieving energy and economic savings into a source of significant imbalances for the contracting authority, resulting in undue profits for the contractor.

The attempt to modify the price revision formula, although ostensibly linked to a regulatory change in electricity tariffs, in fact entailed a structural alteration of the contract, infringing the principle of immutability of essential clauses and exceeding the legal limits set out in Articles 106 and 107 of the Spanish Public Sector Contracts Law (TRLCSP).

Given this scenario, the early termination of the contract emerged as the only legally viable option, both due to the material impossibility of performing the services under the agreed terms and the serious harm to the public interest that continuation of the contract would entail. The invocation of the doctrine of unforeseeable risk (*riesgo imprevisible*), upheld by case law and recognised in the judicial decisions rendered, provided a legal basis for resolving the dispute within the framework of administrative law.

Keywords: energy crisis; contract termination; public interest; retroactivity; theory of unforeseeable risk.

I. Introducción.

En septiembre de 2019 se celebró la conferencia de clausura de los encuentros técnicos de la Asociación de Órganos de Control Externo (ASOCEX) en Valencia, impartida por el profesor de la Facultad de Economía de la Universidad de Valencia, José Anastasio Urrea Urbieto. Su título fue “El sistema socioeconómico ante los retos del siglo XXI”¹ pero su contenido buscaba advertir de la crisis energética, por la disminución de la disponibilidad de los combustibles fósiles tradicionales, que se produciría en las próximas décadas y de las tensiones que provocaría en las administraciones públicas.

La primera de estas tensiones llegó a nuestras administraciones antes de lo previsto: a partir del otoño de 2021 comenzaron a subir los precios del gas y de la electricidad. Esa subida se radicalizó a partir de febrero de 2022, con el inicio de la guerra en Ucrania y de las sanciones impuestas por la Unión Europea a los combustibles que esta importaba desde Rusia.

En nuestro contrato de servicios energéticos esta situación podía producir el efecto de triplicar el precio que debía pagar el Ayuntamiento al adjudicatario.

II. ¿Qué es un contrato de servicios energéticos?

El contrato de servicios energéticos, ya sea para edificios públicos, ya para alumbrado exterior, es un contrato mixto de suministro y servicios diseñado por el Instituto para la Diversificación y el Ahorro Energético del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Tal como se señala en el documento del IDAE² el contrato comprende la realización de cinco prestaciones. La primera, denominada “gestión energética”, tiene como objetivo la gestión del suministro de combustibles y electricidad, incluyendo el control de calidad, cantidad y uso. La segunda prestación comprende el mantenimiento preventivo de las instalaciones para lograr la permanencia en el tiempo del rendimiento de las instalaciones de todos sus componentes al valor inicial. A esta prestación se añade una garantía total de reparación con sustitución de todos los elementos deteriorados en las instalaciones. En la tercera el adjudicatario se compromete a reali-

zar las obras de mejora y renovación de las instalaciones que la Administración titular especifique al inicio del contrato. La última prestación, de “mejora de la eficiencia energética”, tiene como objetivo promover la mejora de la eficiencia energética mediante la incorporación, mejora o renovación de equipos e instalaciones que la fomenten, así como la incorporación de energías renovables. Se pretende que estas instalaciones sean ejecutadas y financiadas por el adjudicatario mediante los ahorros conseguidos dentro del periodo de vigencia del contrato y que no tengan repercusión económica para la Administración titular.

Ha de clasificarse, con arreglo a la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, como un contrato administrativo típico, de carácter mixto, de suministro y servicios. Se trata de un contrato al que, por estar tipificado en la ley, se le aplicaba plenamente el régimen administrativo previsto en el Texto Refundido de la Ley de Contratos, y ahora en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (arts. 16 a 18; art. 29.4).

En definitiva, esta calificación, se deriva de la subsunción de la descrita situación obligacional en los artículos 16, 17, 29, 298, 308 y concordantes de la LCSP.

El modelo de contrato mixto de suministro y servicios es el llamado Modelo Alcorcón por el IDAE. Con el contrato mixto conocido como de servicios energéticos todas las inversiones necesarias para lograr la eficiencia energética se realizan al comienzo del contrato, se retribuyen durante la duración del mismo gracias a los ahorros obtenidos y se garantiza el mantenimiento.

Con el contrato en que se basa este artículo se pretendía satisfacer la necesidad de adquirir las instalaciones y equipos necesarios para obtener un ahorro energético considerable, la contratación del suministro de energía eléctrica a precios de mercado, el mantenimiento de los equipos y la garantía total de los mismos.

Este era el objeto del contrato: obtener un ahorro económico moderado inmediato, un ahorro energético sustancial inmediato y ahorro económico muy importante al término del mismo.

¹ La conferencia está disponible en la página web de las XIII Trobades Tècniques dels OCEX (València, 2019): <https://youtu.be/FT1S2bzOzng>

² <https://www.idae.es/tecnologias/eficiencia-energetica/servicios/alumbrado-exterior/modelo-de-pliegos-del-contrato-de-servicios-energeticos-para-la-contratacion-del-alumbrado-exterior>

III. Los hechos.

A partir del 1 de junio de 2021 entró en vigor el Real Decreto 148/2021, de 9 de marzo, por el que se establece la metodología de cálculo de los cargos del sistema eléctrico³ que dispuso la desaparición de tarifas eléctricas y la creación de otras nuevas tarifas eléctricas, que supusieron que a partir de junio de 2022 la adjudicataria propusiera la sustitución de algunos de los elementos que sirven para calcular el componente K de la fórmula de revisión de precios. Se comprobó la imposibilidad de mantener los pesos de cada tarifa antigua para calcular el componente K de la fórmula de revisión de precios. De modo, que la modificación solicitada no sólo se limitaba a sustituir unas tarifas eléctricas antiguas –vigentes en el momento de la adjudicación del contrato– por otras nuevas, sino que, cómo no hay identificación posible entre unas y otras, era necesario alterar el peso relativo de cada una de ellas que establecía la fórmula de revisión de precios regulada en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.

Pero esta circunstancia sólo representa un aspecto parcial del problema.

Una de las consecuencias de la crisis energética y de la guerra en Ucrania fue el aumento de los precios de la energía muy por encima de los que se podía prever en el momento de adjudicación del contrato.

Entre 2014, año de adjudicación del contrato, y mayo de 2021, fecha de la última revisión de precios aprobada, la oscilación de precios fue de alrededor del 35%, entre el menor precio y mayor precio registrados en el mercado. A partir de ese momento, las cosas se disparan. La oscilación respecto de la fecha de formalización del contrato alcanza un máximo del 435% en marzo de 2022.

Esto origina un efecto indeseado por el PCAP al aplicar una posible cláusula de revisión de precios modificada. De modo que, si se modificaba la fórmula de revisión de precios, pretendida por el adjudicatario, no se podría garantizar el mantenimiento del equilibrio económico del contrato que se exigía en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares. Tal cómo está diseñada, un aumento del coste de la energía por encima del 100% produce que los beneficios del adjudicatario aumenten

por encima del 100% y así sucesivamente. Es decir, una progresión aritmética se transforma en geométrica. Se produciría un perjuicio anual para el interés público de 173.408,25€ aproximadamente y se excedería el valor estimado de la licitación en más de un millón y medio de euros.

En este contrato se hubiera roto el equilibrio económico financiero de aprobarse la modificación pretendida de la fórmula de revisión de precios junto con los anormales desequilibrios expuestos del mercado energético. Mientras que en los 8 años iniciales del contrato el adjudicatario había recibido aproximadamente 98.425,71€ para gastos financieros y beneficios, en los últimos 2 ejercicios la cantidad ascendería a 543.667,92€. De modo que la cantidad que recibiría de beneficios el adjudicatario hubiera superado la desembolsada en inversiones.

Por último, en el Consejo de Ministros del 11 de octubre de 2022 se aprobó el Plan más Seguridad Energética⁴. En el mismo se afirma que “Las entidades públicas revisarán sus actuales instalaciones de alumbrado público e iluminación ornamental y los correspondientes programas de encendido, mantenimiento y gestión, con el objeto de identificar posibles medidas de ahorro inmediato (...)”.

Una de las posibles medidas de ahorro, tanto económico como energético, sería disminuir la intensidad o las horas de encendido del alumbrado público. Pero la cláusula 8.3 del Pliego de Prescripciones Técnicas fijaba las horas de encendido y apagado y su intensidad por lo que la disminución del periodo de funcionamiento sólo produciría un aumento de los beneficios del adjudicatario, pero ninguna reducción de los gastos para el Ayuntamiento.

IV. La teoría del riesgo imprevisible.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, 557/2009 de 22 May. 2009, Rec. 1022/2002⁵ resume la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la teoría del riesgo imprevisible y la imposibilidad de modificar la fórmula de revisión de precios para compensar la ruptura del equilibrio financiero del contrato:

“En este sentido, es una constante en la jurispru-

3 <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-4239>

4 <https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/seguridad-energetica.html>

5 ECLI: ES:TSJM:2009:23963

dencia que aplica la teoría del riesgo imprevisible la exigencia de que la ruptura de equilibrio financiero del contrato se deba a circunstancias y alteraciones económicas extraordinarias, anormales, imprevistas y profundas que afecten grandemente a éste (vid Sentencias del Tribunal Supremo de 30 de abril del 2001, dictada por la Sección 7ª de la Sala 3ª en el Recurso nº 8602/1995⁶, de 20 de mayo de 1999 en el Recurso nº 4547/1993⁷ y de 30 de abril de 1999 en el Recurso nº 7196/1992⁸, ambas de la misma Sala y Sección), de manera que determinadas oscilaciones de precios no tienen aquel carácter extraordinario o anormal cuando se trata de expectativas o avatares propias de los negocios (Sentencia de la Sección 4ª de la Sala 3ª de 4 de junio del 2001, Recurso nº 7143/1995⁹).

Por su parte, en cuanto a la cláusula *rebus sic stantibus* dice la Sentencia de 17 de enero del 2001, dictada por la Sección 4ª de la Sala 3ª en el Recurso nº 4891/1995¹⁰ expone lo siguiente: “Así, la aplicación de la cláusula “*rebus sic stantibus*”, desde la perspectiva del art. 1258 del Código Civil, ha permitido afirmar al Tribunal Supremo, Sala 1ª, que la imprevisibilidad ha de acreditarse en forma racionalmente contundente y decisiva, sentencia de 23 de junio de 1997. La cláusula “*rebus*” se convierte así en un instrumento que permite establecer equitativamente el equilibrio de las prestaciones que exige, sentencias de 23 de abril de 1991 y 24 de junio de 1993: a) Una alteración extraordinaria de las circunstancias en el momento de cumplir el contrato en relación con las concurrentes al tiempo de su celebración. b) Una desproporción exorbitante, fuera de todo cálculo, entre las prestaciones de las partes contratantes que verdaderamente derrumben el contrato por aniquilación del equilibrio de las prestaciones. c) Que todo ello acontezca con la sobreveniencia de circunstancias radicalmente imprevisibles.” (...)

La demandante apoya esta pretensión de la procedencia de la modificación de la fórmula de revisión de precios en una Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 9 de diciembre del año 2003, que según la demandante admitió la posibilidad de modificar la fórmula de revisión de precios establecida en un determinado contrato administrativo, reproduciendo parte de su Fundamento de Derecho cuarto como prueba

de lo anterior. (...)

Pues bien, si se lee en su integridad y sin prejuicios la Sentencia reseñada, se aprecia sin dificultad que en el Fundamento de Derecho tercero el Tribunal Supremo descarta radicalmente que sea posible modificar una fórmula de revisión de precios y sustituirla por otra más adecuada, y ello en razón a la doctrina de la invariabilidad de los contratos administrativos, y del hecho de que la fórmula de revisión de precios combatida figuraba en el Pliego de condiciones que la contratista conocía y aceptó libremente.

De otra parte el Fundamento de Derecho cuarto de la Sentencia analizada, no se refiere a si es o no conforme a Derecho sustituir la fórmula de revisión de precios que figuraba en los Pliegos del contrato por otra fórmula de revisión de precios, entre otras razones porque esta cuestión acaba de examinarla y rechazarla en el Fundamento de Derecho anterior, sino que lo que analiza es si realmente en el contrato de que se trata ha concurrido un acontecimiento imprevisible que permita indemnizar –que no sustituir la cláusula de revisión de precios– al contratista por los perjuicios sufridos, descartando que tal acontecimiento haya sucedido.

Por lo tanto la conclusión es que la Sala 3ª del Tribunal Supremo, si bien admite con normalidad la indemnización a los contratistas que vean alterado sustancialmente el equilibrio económico financiero de un determinado contrato administrativo por causa de un riesgo sobrevenido e imprevisible, en ningún caso permite que el restablecimiento de dicho equilibrio económico financiero se haga mediante la sustitución de una fórmula de revisión de precios que aparece en los Pliegos que rigen el contrato, y que por tanto son conocidos y aceptados por el contratista, por otra fórmula de revisión de precios distinta, y ello con independencia de que la fórmula de revisión de precios propuesta recoja mejor las variaciones u oscilaciones del precio de uno de los factores que integran el coste de explotación. (...)

El incremento del precio de la electricidad de manera sobrevenida e imprevisible al tiempo de adjudicar el contrato se observa en la siguiente estadística:

6 ECLI:ES:TS:2001:3511

7 ECLI:ES:TS:1999:3486

8 ECLI:ES:TS:1999:2956

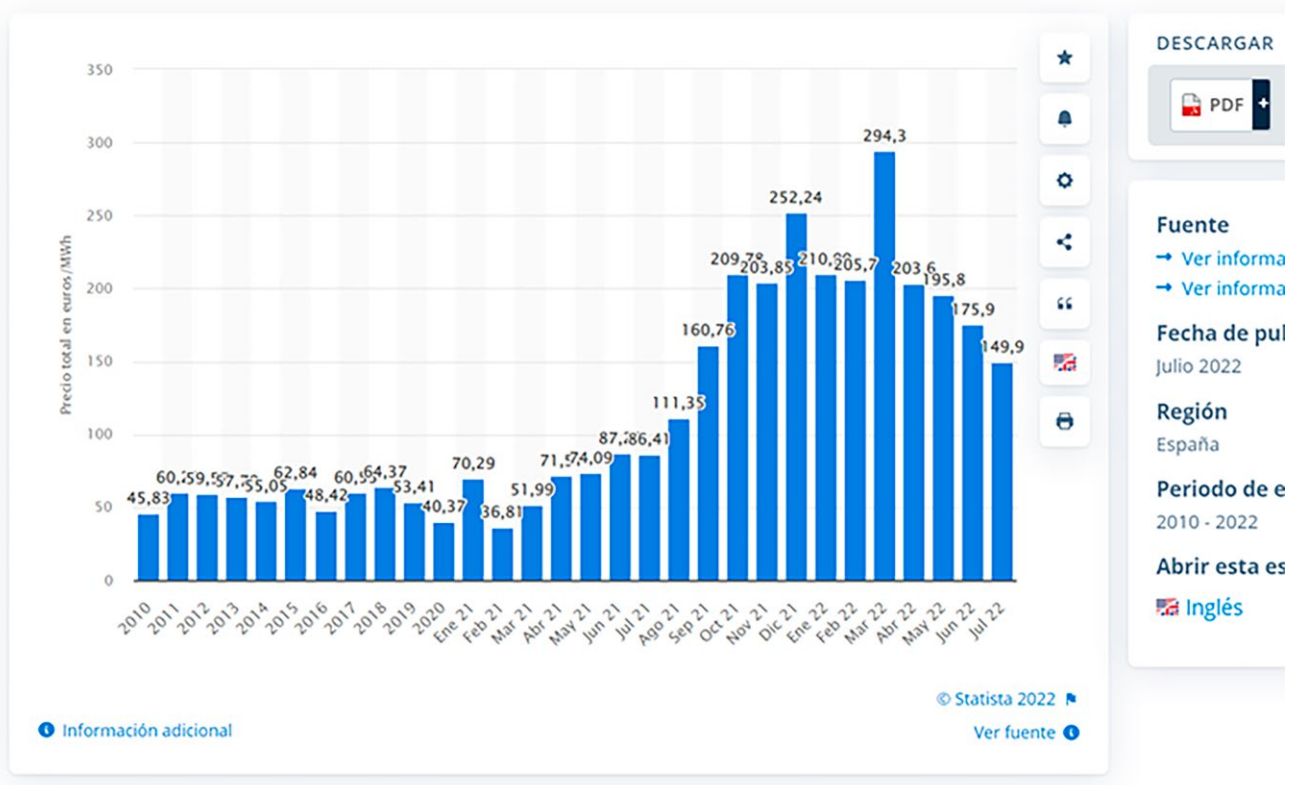
9 ECLI:ES:TS:2001:4668

10 ECLI:ES:TS:2001:161

Energía y medio ambiente > Energía

Precio medio final anual de la electricidad en España de 2010 a 2022

(en euros por megavatio-hora)



A la vista de este gráfico se concluye la concurrencia de los tres requisitos que exige la jurisprudencia del Tribunal Supremo para aplicar la cláusula “rebus sic stantibus”:

- Una alteración extraordinaria de las circunstancias en el momento de cumplir el contrato en relación con las concurrentes al tiempo de su celebración: oscilaciones de precios de la electricidad de hasta el 534%, mientras que en la década anterior – la de celebración del contrato– no superaban el 29%. La alteración alcanza entre 30 y 50 veces la del IPC.
- Una desproporción exorbitante, fuera de todo cálculo, entre las prestaciones de las partes contratantes que verdaderamente derrumben el contrato por aniquilación del equilibrio de las prestaciones: la prestación P1 del contrato de servicios energéticos

es en realidad un contrato financiero¹¹, en el que el adjudicatario, a cambio de realizar en el año 1 del mismo una inversión, la va amortizando durante los diez años de duración y su retribución –beneficio– debe estar acorde con lo usual en el mercado. Esta retribución era del 6,7 % el primer año. Con las oscilaciones extraordinarias del precio de la electricidad produce un aumento de los beneficios del adjudicatario exagerado respecto de los iniciales de manera que se produce una desproporción exorbitante entre las inversiones realizadas y los beneficios percibidos derrumbando el contrato por aniquilación de los ahorros que el Ayuntamiento iba a percibir. Se trata de “beneficios caídos del cielo para el adjudicatario” y de perjuicios graves para el Ayuntamiento, que la responsable del contrato calculó en este estado del procedimiento en 346.816,50€.

11 https://www.idae.es/uploads/documentos/documentos_10704_Propuesta_modelo_contrato_serv_energ_07_59056bbe.pdf

c) Que todo ello acontezca con la sobreveniencia de circunstancias radicalmente imprevisibles: la crisis energética, que se inicia en el verano de 2021 y se intensifica a partir de la primavera de 2022 con la invasión rusa de Ucrania y las sanciones adoptadas por la UE, no era posible preverla en 2013, momento de preparación del contrato. En ese momento el precio de la electricidad era estable –y lo fue durante los siguientes 8 años– y se acababa de inaugurar el gasoducto Nordstream 1 entre Rusia y Alemania, ahora fuera de servicio.

Así descritas, las circunstancias en las que nos encontramos en 2022 se parecían sustancialmente a las que se relatan en el canónico caso Gaz de Bordeaux, Consejo de Estado Francés, 30 de marzo de 1916¹².

Podríamos reelaborar un remedo de ese dictamen, adaptándolo a la situación que se vivió en 2022:

“(…) Pero considerando que, como consecuencia del control por el enemigo de la gran parte de las regiones productoras *de gas* en Europa continental, de la dificultad cada vez más considerable de transporte en razón tanto de la *destrucción de los gasoductos como de las sanciones acordadas*, el alza producida en el curso de la guerra actual, en los precios del gas, que es la materia prima de la fabricación de la *electricidad*, ha alcanzado una proporción tal que no solo tiene un carácter excepcional en el sentido habitualmente dado a ese término, sino que lleva consigo en el coste de la *electricidad* un aumento que, en una medida que sobrepasa todos los cálculos, excede ciertamente los límites extremos de los aumentos que podían haber sido previstos por las partes del contrato en el momento de su formalización; que, como consecuencia de las circunstancias más arriba indicadas, la economía del contrato está completamente conmocionada (…). Sería excesivo admitir que hubiera lugar a la aplicación pura y simple de las condiciones del contrato como si nos encontráramos en presencia de un aléa ordinario de la empresa(…)”

Había dos problemas que debían resolverse al mismo tiempo: el riesgo sobrevenido e imprevisible y la sustitución de unas tarifas por otras en la fórmula de revisión.

Lo que se observa es que el aumento del coste de la electricidad supone un incremento en los beneficios del adjudicatario desproporcionado, lo que se conoce como “beneficios caídos del cielo” y que, para la contrapar-

te municipal, podemos calificar de “perjuicios graves y continuados”. Esto se opone a la definición del objeto del contrato: “(…) Mediante la ejecución del contrato a que se refiere este pliego de cláusulas administrativas particulares se satisface la necesidad de adquirir las instalaciones y equipos necesarios para obtener un ahorro energético considerable, la contratación del suministro de energía eléctrica a precios de mercado, el mantenimiento de los equipos y la garantía total de los mismos. No pudiendo el Ayuntamiento acometer de una sola vez las inversiones necesarias este contrato mixto es la forma de obtener un ahorro económico moderado inmediato, un ahorro energético sustancial inmediato y ahorro económico muy importante al término del mismo. (...)”

No se trata de que el Ayuntamiento no pague al adjudicatario la amortización de las inversiones realizadas, ni tampoco el coste de la electricidad en el mercado, pero es contrario a la definición del objeto del contrato y de las cláusulas decimoctava y vigesimosegunda del PCAP que perciba unos beneficios que casi sextupliquen los iniciales, o que casi tripliquen los de la última revisión de precios.

Puestas así las cosas, podemos afirmar que en las cláusulas decimoctava y vigesimosegunda del PCAP no está detallado de forma clara, precisa e inequívoca las condiciones en que podrá hacerse uso de esta, así como el alcance y límites de las modificaciones que pueden acordarse con expresa indicación del porcentaje del precio del contrato al que como máximo puedan afectar, y el procedimiento que haya de seguirse para ello. Se contraviene, por tanto, lo que exige el artículo 106 del TRLCSP. Máxime, cuando la modificación que se solicita no se limita a sustituir unas tarifas derogadas por otras nuevas, sino que, cómo no hay identificación posible entre unas y otras, es necesario alterar el peso relativo de cada una de ellas que establece el Anexo II del PCAP para hallar el componente K. Sería una modificación que excede lo permitido por la Ley.

Tampoco puede incardinarse entre las circunstancias que permitirían una modificación no prevista del contrato del artículo 107 TRLCSP.

Como dice Blanca Lozano (2011): “Ante la importante restricción de las causas de modificación (que introdujo la Ley de Economía sostenible), resultaba preciso ampliar la discrecionalidad de la Administración para declarar la resolución del contrato por razones de interés público, y esta resolución se ve, además, favorecida en cuanto la

12 <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007629465/>

indemnización otorgada por la parte que resta por realizar baja del 6% al 3% (art. 225.5 del TRLCSP).” (art. 213.4 LCSP). En el mismo sentido se expresa el Consejo de Estado en el dictamen 318/2012.

Esta causa de resolución no es más que la traducción, al lenguaje contractual que utiliza el TRLCSP, de la tradicional “rebus sic stantibus”.

El Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictaminó favorablemente la resolución del contrato, Dictamen 101/2023, con argumentos que luego serían retomados por las sentencias del orden contencioso administrativo que concluyeron en la existencia de la causa de resolución del contrato.

V. Las sentencias.

Sentencia 250/2024 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N° 4° de Oviedo:

F. J° 4° “Expuesto lo anterior tenemos que reseñar que la Administración resuelve el contrato por entender que concurre la causa prevista en la letra g) del artículo 223 del Real Decreto Legislativo 3/2011, aplicable *ratione temporis*, a saber, imposibilidad de ejecución de la prestación en los términos pactados o que esta continuidad era susceptible de producir una lesión cierta y grave al interés público. Y que esta situación no pueda ser corregida mediante una modificación del contrato. (...)”

(...) Pues bien, los requisitos para aplicar la doctrina del riesgo imprevisible son:

“a) La regla general en el ámbito de la contratación pública es la del “riesgo y ventura”

b) Al igual que si bajan los precios de los ligantes o de cualquier materia, prima o elaborada, que el contratista emplee en la obra, el contratista se ve beneficiado con ello (ventura), sin que la Administración, pese al aumento del lucro por tal contratista, pueda minorar el precio del contrato, tampoco deberá suceder lo contrario, que las alzas de precios den lugar a compensación.

c) La doctrina del “riesgo imprevisible”, enlazada a la de la cláusula “rebus sic stantibus”, exige la aparición de un riesgo “que no pudo ser previsto” al tiempo de

celebrarse el contrato. No puede ser empleada para precaver la compensación de riesgos racionalmente previsibles.

Es preciso además que, por el cambio de las circunstancias, se “alteren sustancialmente” las condiciones de ejecución del contrato. Y que ello suceda hasta el punto de que la prestación pactada resulte “mucho más onerosa” para una de las partes de lo que inicialmente podía preverse.

El principio de riesgo y ventura no cede ante una alteración sobrevenida de las circunstancias sino cuando ésta (fuera de los supuestos de fuerza mayor) es de tal índole que comporta una quiebra radical del 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 (todo ello conjuntamente).¹³

(...) Aunque la LCSP no contempla la doctrina del riesgo imprevisible como causa de la ruptura del equilibrio económico de los contratos administrativos, su aplicación ha sido admitida por la jurisprudencia, si bien con criterios restrictivos con la finalidad de no desvirtuar el principio de riesgo y ventura que rige la contratación pública. (...)

(...) De los distintos informes emitidos en el expediente administrativo por los funcionarios del Ayuntamiento, a diferencia de lo alegado por la recurrente, resulta que la causa de la resolución del contrato al amparo de lo previsto en el artículo 223 g) viene determinada no por el aumento del precio de la energía que ha de soportar el Ayuntamiento, como cualquier consumidor. De hecho la Administración ha de seguir prestando el servicio lo haga a través de la recurrente o de otra adjudicataria (actualmente Iberdrola), sino por las propias condiciones del contrato celebrado con la adjudicataria en el año 2014, ya que en ese momento nada hacía prever la situación generada por la crisis energética y la guerra de Ucrania generando el aumento de los precios de la energía muy por encima de los que se podía prever en el momento de adjudicación del contrato y para la determinación del precio del contrato se tuvieron en cuenta los costes de suministro de la energía sin atender al consumo realmente producido. Por lo que de seguir aplicando dicho contrato se rompería el equilibrio económico por cuanto generaría un encarecimiento exponencial

13 El juzgado cita en apoyo de su argumentación la sentencia del TS de 18 de abril de 2008, dictada en el recurso de casación núm. 5033/2006 ECLI:ES:TS:2008:1807



del precio que ha de satisfacer el ayuntamiento y el correlativo incremento de los beneficios de la empresa contratista. Extremos que no han sido desvirtuados, resultando significativo que la adjudicataria haya propuesto reducir el importe de la revisión de precios de la Prestación P1, en la anualidad mayo del 2021 a 2022, en 100.000 euros. (...)

(...) Por otro lado en el informe de Intervención fechado el 22.2.2023, a cuyo contenido nos remitimos, señala que "con el objeto de simplificar las conclusiones de este informe, se observa como en el 2023 la ejecución de este contrato supondría, nada más y nada menos, que un 1/3 de los recursos ordinarios del Ayuntamiento, lo que deriva, sin ninguna duda en la imposibilidad de continuar con su ejecución en los términos actuales. A ello se añade, además, la falta de capacidad del Ayuntamiento para poder poner en marcha medidas que permitiesen bajar el coste del contrato, como por ejemplo, "apagones" selectivos en el alumbrado público, pues eso sólo repercutiría en más beneficios para el contratista, a la luz de los pliegos que rigen la contratación."

Para que proceda la resolución del contrato conforme a la citada causa, además resulta necesario que no sea posible modificar el contrato.

(...)

Pues bien, en el pliego expresamente en la cláusula

22 viene referida a la modificación del contrato y dispone que:

1- Deberá modificarse el contrato si desaparece o modifican las tarifas reguladas o libres de electricidad y resulta necesaria pactar un nuevo marco retributivo de la P1, o una nueva fórmula de revisión de precios. Esta modificación procurará el mantenimiento del equilibrio económico del contrato sin que se produzcan o aumentos o disminuciones de los precios de las prestaciones contratadas. Se trata de una modificación puramente jurídica."

Pero como venimos exponiendo en el supuesto examinado no se podría dar cumplimiento al mantenimiento del equilibrio económico del contrato y se producirían aumentos de los precios de las prestaciones contratadas, en concreto de la P1.

A la vista de lo expuesto concurre la causa de resolución del contrato invocada por la Administración. (...)

F. J. 5º: (...) La parte recurrente se opone al efecto retroactivo de la resolución del contrato, por cuanto la resolución que la acuerda es de fecha 23 de mayo de 2023 pero otorga efectos retroactivos a 5 de mayo de 2022.

Ante la falta de regulación expresa en la Ley de contratos del sector público, dispone el art. 39 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que:

1. Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa.

...

3. Excepcionalmente, podrá otorgarse eficacia retroactiva a los actos cuando se dicten en sustitución de actos anulados, así como cuando produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y ésta no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas.

Pues bien, en el caso de autos, no estamos ante un acto favorable para el interesado, sino que lesiona los intereses legítimos de la contratista.

Por tanto no cabe otorgarle eficacia retroactiva.¹⁴

El fallo estima parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto por la contratista y anula el acuerdo, de resolución contractual por la causa prevista en el art. 233.g) de la LCSP, por no ser conforme a derecho en cuanto a los efectos retroactivos fijados. Es decir, mantiene en su integridad el texto del acuerdo de resolución del contrato excepto “en los efectos retroactivos fijados”.

Contra esta Sentencia, el contratista presentó recurso de apelación, pretendiendo la inexistencia de la causa de resolución, y el Ayuntamiento, argumentando la inexistencia de efectos retroactivos. Se afirmaba por este que, al no haberse aprobado la revisión de precios –que pretendía la adjudicataria–, el contrato carecía de precio desde 5 de mayo de 2022, que debería sustituirse por los costes efectivamente soportados por esta.

La sentencia 450/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, de 6 de mayo de 2025, desestimó el recurso interpuesto por la contratista y concedió al Ayuntamiento lo siguiente: “No obstante, el que la resolución no tenga efectos retroactivos, que no los tiene, no significa, como entiende la actora, que deba entenderse aceptada y conforme la revisión de precios que, precisamente, se ha constituido en causa de resolución contractual, de modo que la retribución de dicho periodo, hasta la decisión que acuerda la resolución, habrá de fijarse en la fase de liquidación, de acuerdo con lo acreditado por la contratista,

pero no sobre la base de una revisión de precios que no se ha producido y que es causa de resolución contractual. Así deben ser entendidos los términos de la sentencia en cuanto declara “no ser conforme a derecho en cuanto a los efectos retroactivos fijados”.

VI. Conclusión.

La crisis energética desencadenada a partir de 2021 y agravada por el conflicto en Ucrania evidenció las limitaciones de los contratos administrativos de larga duración frente a alteraciones imprevisibles del entorno económico. En el caso analizado, la evolución extraordinaria del precio de la electricidad convirtió un contrato orientado al ahorro energético y económico en una fuente de graves desequilibrios para la Administración, con beneficios injustificados para el adjudicatario.

El intento de modificar la fórmula de revisión de precios, aunque en apariencia vinculado a un cambio normativo en las tarifas eléctricas, suponía en realidad una transformación estructural del contrato, vulnerando el principio de inmutabilidad de las cláusulas esenciales y excediendo los márgenes legales previstos en los artículos 106 y 107 del TRLCSP.

Ante esta situación, la resolución anticipada del contrato se reveló como la única opción jurídicamente sostenible, tanto por la imposibilidad material de mantener las prestaciones en los términos pactados, como por la lesión grave al interés público que supondría su continuidad. La invocación de la teoría del riesgo imprevisible, avalada por la jurisprudencia y reconocida en las resoluciones judiciales dictadas, permitió reconducir el conflicto dentro del marco legal.

Además, el tribunal revisor consideró que indemnizar a la adjudicataria por los costes en qué había incurrido, en lugar de abonar la revisión de precios que se erigió en causa de resolución, no significa que el acuerdo de resolución tenga efectos retroactivos.

VII. Bibliografía.

- “Limitación del ius variandi y otras modificaciones de la Ley de Contratos del Sector Público”, Blanca LOZANO, publicado en *Diario La Ley*, Nº 7615, Sección Tribuna, 20 de Abril de 2011, Año XXXII, Ref. D-180, LA LEY. LA LEY 5726/2011.

14 El juzgado cita, en apoyo de su argumentación, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 16.5.2024, rec. 115/2023.