

SEGURIDAD HÍDRICA



JOAQUÍN MELGAREJO MORENO
M^a INMACULADA LÓPEZ ORTIZ
PATRICIA FERNÁNDEZ ARACIL

SEGURIDAD HÍDRICA

© los autores, 2023
© de esta edición: Universitat d'Alacant
ISBN: 978-84-1302-234-5

Reservados todos los derechos. No se permite reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de la información, ni transmitir alguna parte de esta publicación, cualquiera que sea el medio empleado -electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, etcétera-, sin el permiso previo de los titulares de la propiedad intelectual.

TABLA DE CONTENIDO

BLOQUE I - PLANIFICACIÓN

Consideraciones ambientales con relación a la aprobación del Plan Hidrológico del Tajo de Tercer Ciclo 2022-2027 y el Traspase Tajo-Segura José Navarro Pedreño.....	19
Planificación Hidrológica: información, participación y evaluación ambiental estratégica Ángel Ruiz de Apodaca Espinosa	39
Representación espacio-temporal del riesgo de inundación a partir de las indemnizaciones del seguro de riesgos extraordinarios Francisco Espejo Gil, Urko Elozegi Gurmendi.....	59
La desalación en la estrategia de seguridad hídrica. Implicaciones económicas y ambientales Alberto del Villar García.....	73
La desalación en la provincia de Almería: garantía para el abastecimiento y el regadío Francisco Javier Alcántara Pérez	93
Mejorar la resiliencia ante las inundaciones en la Vega Baja (España). Propuesta didáctica en bachillerato Ángela del Carmen Zaragoza, Álvaro-Francisco Morote, María Hernández Hernández.....	105
Resignificando la ciudad como biotopo humano Javier Eduardo Parada Rodríguez, Liliana Romero Guzmán, Jesús Enrique De Hoyos Martínez	117
Gestión del agua y saneamiento básico en una reserva de desarrollo sostenible: comunidad de Nossa Senhora do Livramento do Tupé, Brasil Antonio Jorge Barbosa da Silva Maria Claudia da Silva Antunes de Souza	133
Proposición de una metodología para estimar la erosión del suelo en viticultura mediante ISUM (Improved Stock Unearthing Method). Un caso en el viñedo leonés Antonio Jódar-Abellán, Marta García-Fernández, Susana García-Pisabarro, Jesús Rodrigo-Comino	141
Estimación de la disponibilidad y seguridad hídrica bajo escenarios de cambio climático en una cuenca hidrológica agro-forestal del sureste de España Antonio Jódar-Abellán, Dámaris Núñez-Gómez, Efraín Carrillo-López, Ryan T. Bailey, Pablo Melgarejo	151
Determinación del umbral de escorrentía y disponibilidad hídrica de la cuenca hidrográfica del río Jubones, Ecuador Paolo Brazales Cervantes, Seyed Babak Haji Seyed Asadollah, Antonio Jódar-Abellán.....	163
Análisis del umbral de escorrentía de la cuenca del río Obispo, en la provincia del Carchi (Ecuador) Pablo David Viera Ríos, Derdour Abdessamed, Antonio Jódar-Abellán.....	175
El acuífero del Peñón (Alicante): un pequeño acuífero kárstico Víctor Sala Sala, José Miguel Andreu Rodes, Miguel Fernández Mejuto, Ernesto García Sánchez.....	185

¿Se observan cambios en la precipitación que afecten al Acuífero del Ventós (provincia de Alicante)?

José Miguel Andreu Rodes, Igor Gómez Domenech, Miguel Fernández-Mejuto, Juan Bellot Abad197

Revisión de las políticas de modernización de regadíos en la Comunidad Valenciana. La estrategia valenciana de regadíos 2020-2040

David Sancho-Vila, Marta García-Mollá207

El impacto del proyecto europeo ARSINOE en la gestión del acuífero de la isla de El Hierro (Canarias)

Juan C. Santamarta, Noelia Cruz-Pérez, Joselin S. Rodríguez-Alcántara, Alejandro García-Gil, Miguel Á. Marazuela, Carlos Baquedano, Jesica Rodríguez Martín, Luis Fernando Martín Rodríguez 219

BLOQUE II - INFRAESTRUCTURAS

Reutilización de aguas regeneradas en la cuenca del seguro. Adaptación al reglamento (UE) 2020/741: retos y oportunidades

Sonia M. Hernández López, José Carlos González Martínez231

Caracterización hidrológica de los caudales ecológicos mínimos en España

Luis Garrote de Marcos 249

Sobrevvertido en presas de hormigón. Evaluación de las acciones hidrodinámicas

Luis G. Castillo Elsitdié, José M. Carrillo Sánchez, Juan T. García Bermejo 269

Consideraciones sobre la estimación de hidrogramas de rotura de presas

Luis Altarejos García 295

La seguridad de las infraestructuras hidráulicas

Francisco Javier Flores Montoya315

La ordenación del territorio y la planificación hidrológica al servicio de la seguridad hidráulica y energética

Francisco Javier Flores Montoya325

La evolución de los servicios urbanos del agua en Madrid: un servicio de alta calidad

Ignacio Lozano Colmenarejo345

BALTEN: el agua regenerada como garantía de suministro de agua de riego en Tenerife

Ana Sánchez Espadas, Jesús Rodríguez Martí363

El sector del agua urbana frente a las nuevas exigencias legislativas para mantener la seguridad hídrica

Carmen Hernández de Vega, Alicia Ayuso Solís381

El abastecimiento de la ciudad de Ávila: retos y soluciones científico-técnicas

José Luis Molina González, Jorge Mongil Manso 399

El Consorcio de Aguas de la Marina Baja: un ejemplo de economía circular en la garantía del abastecimiento urbano ante el reto continuo de las sequías

Jaime Berenguer Ponsoda409

Gestión activa de sistemas de abastecimiento mediante el empleo de sistemas multiagente (MAS) para la sostenibilidad

Carlos Calatayud Asensi, José Vicente Berná Martínez, Vicente Javier Macián Cervera, Lucía Arnau Muñoz439

La gestión municipal del ciclo urbano del agua digitalizado

Rosa Rozas Torrente, M^a José Moya Llamas, Arturo Trapote Jaime451

Microsectorización dinámica redes de distribución de agua	
Arturo Albaladejo Ruiz.....	463
Uso de compuertas en redes de drenaje para reducir inundaciones	
Leonardo Bayas-Jiménez	477
Detección y monitoreo de aguas superficiales en la región semiárida brasileña a partir de datos orbitales de sensores remotos	
Izaias de Souza Silva.....	487

BLOQUE III - EVALUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y JURÍDICA

La inseguridad hídrica del informe del Consejo Nacional del Agua sobre el recorte del travase Tajo-Segura	
Miguel Ángel Blanes Climent.....	499
El necesario impulso a las centrales hidroeléctricas reversibles como contribución a la seguridad energética nacional: algunas cuestiones jurídicas	
Estanislao Arana García	511
Políticas públicas para la mitigación del impacto del cambio climático sobre los aprovechamientos energéticos	
Jesús Conde Antequera	529
La legislación contra el cambio climático y la transición a una economía descarbonizada desde una doble perspectiva: ambiental y social	
José Esteve Pardo.....	549
Huella hídrica y financiación sostenible	
Domingo Zarzo Martínez, Mercedes Calzada Garzón, Patricia Terrero Rodríguez.....	559
¿Estamos sobreestimando los recursos de agua regenerada? Una ducha fría con la realidad hidro-económica	
Julio Berbel, Esther Díaz-Cano, Alfonso Expósito	577
Taxonomía de los instrumentos económicos aplicados para la gestión sostenible del agua	
Nazaret M ^a Montilla López, Esther Díaz-Cano y Julio Berbel.....	597
Seguridad hídrica y objetivos del PNIEC desde una perspectiva jurídica	
José Antonio Blanco Moa	613
SIAGES: un innovador sistema integrado de apoyo a la gestión del agua	
Alberto Esteban Barrera García, Álvaro Rodríguez García, Ramón Bella Piñeiro, Jose Pablo Ormaechea, Luis José Ruiz Aznar, Abel Solera Solera et al., Manuel Argamasilla Ruiz, Lupicino García Ortiz.....	631
Crisis energética y equilibrio económico financiero en la contratación pública	
Esteban Arimany Lamoglia	643
Garantía del abastecimiento en el Sureste español: la Mancomunidad de los Canales del Taibilla	
Patricia Fernández Aracil, M ^a Inmaculada López Ortiz, Joaquín Melgarejo Moreno.....	655
La evaluación de impacto ambiental de proyectos hidráulicos ¿lo estamos haciendo bien?	
Carlos Martín Cantarino.....	677

La seguridad energética y el autoconsumo fotovoltaico como herramienta para la seguridad hídrica	
Marcos García-López, Joaquín Melgarejo	695
Seguridad hídrica y equilibrio ecológico en el parque natural «El Hondo»: visión histórico-jurídica	
Francisco José Abellán Contreras	709
Los trasvases en tiempos de seguridad hídrica	
Paul Villegas Vega	723
Vulnerabilidad e incidencia de la pobreza hídrica en Alicante	
Ricardo Abad Coloma	735
Asequibilidad al agua urbana y pobreza hídrica en ciudades del Norte global: el caso de Alicante	
Luis E. Zapana Churata, Rubén A. Villar Navascués, María Hernández Hernández, Antonio M. Rico Amorós	745
Políticas públicas de ayudas para la mejora, modernización e innovación en el regadío de la Región de Murcia	
Ramón Martínez Medina, Encarnación Gil Meseguer, José María Gómez-Gil, José María Gómez Espín	759
O reflexo das <i>fake news</i> frente a crise ambiental: uma reflexão necessária nos dias atuais	
Aline Hoffmann, Liton Lanes Pilau Sobrinho	773
Apontamentos sobre o pagamento por serviços ambientais	
André Luiz Anrain Trentini	783
Constitucionalismo das águas – o “aguar” das constituições	
Luciana Pelisser Gottardi Trentini	795
Uso sustentável da água: uma definição a partir dos conceitos de segurança hídrica, de eficiência e de sustentabilidade	
Ana Luisa Schmidt Ramos, Alexandre Morais da Rosa	805
O regime de responsabilidade penal pela poluição hídrica no Brasil	
Jefferson Zanini, Luiz Antônio Zanini Fornerolli	815
Segurança hídrica e seu tratamento jurídico no o regime de responsabilidade penal pela poluição hídrica no Brasil e na Espanha	
Leandro Katscharowski Aguiar	827
Debatendo os ODS com base na sustentabilidade e no desenvolvimento sustentável.....	
Denise Schmitt Siqueira Garcia, Heloise Siqueira Garcia	837
A falta de efetividade no planejamento da segurança hídrica do Brasil	
Denise Schmitt Siqueira Garcia, Alexandre Waltrick Rates	851
Do constitucionalismo ao constitucionalismo global: por uma constituição mundial em defesa de bens fundamentais	
Vanessa Ramos Casagrande	863
A dessalinização da água como instrumento de segurança hídrica	
Anaxágora Alves Machado Rates	875
A canção dos oceanos	
Paola Fava Saikoski	885

Análise da lei de recursos hídricos à luz da responsabilidade do Brasil para com a sustentabilidade e a conscientização ambiental	
Adilor Danieli	895
Investigación sobre el río Amarillo en las dinastías Ming y Qing. Comentario sobre la Ley de protección del río Amarillo	
Yang Yang.....	907
Propuesta metodológica para la recolección del etnoconocimiento en la gestión del riesgo de desastre	
Isaleimi Quiguapumbo Valencia, Antonio Aledo Tur.....	919

BLOQUE IV - TECNOLOGÍAS

Nuevo sistema de riego con recuperación de agua y nutrientes	
Pablo Melgarejo, Dámaris Núñez-Gómez, Pilar Legua, Vicente Lidón, Agustín Conesa, Antonio Marhuenda, Juan José Martínez-Nicolás.....	933
Dinapsis: transformación digital para la gestión sostenible del agua y la salud ambiental	
María Tuesta San Miguel.....	953
Los contaminantes emergentes en la reforma de la directiva de aguas residuales	
Daniel Prats Rico.....	959
Fertirrigación y nuevas estrategias como garantía de seguridad hídrica en el regadío	
Alejandro Pérez Pastor y Elisa Pagán Rubio.....	985
La desalación y el hidrógeno	
Alejandro Zarzuela López.....	1005
Análisis regional de la reducción de boro en agua marina desalinizada para el riego agrícola en el sureste español	
Alberto Imbernón Mulero, José Francisco Maestre Valero, Saker Ben Abdallah, Victoriano Martínez Álvarez, Belén Gallego Elvira.....	1021
Impacto ambiental de la reducción del boro del agua de mar desalinizada para el riego en parcela	
Saker Ben Abdallah, Belén Gallego-Elvira, Alberto Imbernón-Mulero, Victoriano Martínez-Alvarez, José Francisco Maestre Valero.....	1031
Modelado cinético del consumo de CO₂ para la cepa Spirulina platensis	
Antonio F. Marcilla Gomis, Inmaculada Blasco López.....	1041
Empleo de filtro verde construido con residuos para reducir el contenido en fósforo en aguas de riego	
Teresa Rodríguez Espinosa, María Belén Almendro Candel, Ana Pérez Gimeno, Iliana Papamichael.....	1055
Tecnologías de oxidación avanzada para la degradación del fármaco carbamazepina: la ozonización	
María José Moya-Llamas, Marta Ferre Martínez, Elizabetha Domínguez Chabaliná, Arturo Trapote Jaime, Daniel Prats Rico.....	1067
Aprendizaje basado en proyectos colaborativos globales en formación profesional: banco de ensayos hidráulicos para la digitalización del agua	
Albert Canut Montalvã, Joaquín Martínez López, Maties Roma mayor, Antonio Oliva Sánchez.....	1079

Reutilización de agua para riego en la ciudad de Murcia. Proyecto LIFE CONQUER Eva Mena Gil, Simón Nevado Santos, Elena de Vicente Aguilar, Adriana Romero Lestido Benoît Fabien Claude Lefèvre.....	1091
Eliminación de microcontaminantes emergentes en lodos de depuradora mediante procesos de oxidación avanzada: peróxido de hidrógeno y ozono Clara Calvo Barahona, Adrián Rodríguez Montoya, María José Moya-Llamas, Arturo Trapote Jaume, Daniel Prats Rico.....	1103
Vigilancia y protección de las aguas superficiales mediante el proyecto WQeMS y los servicios del Copernicus Pablo Cascales de Paz, Eva Mena Gil, Isabel Hurtado Melgar, Laurent Pouget.....	1115
Tratamiento ecológico para la eutrofización y la anoxia en las masas de agua Ricardo Mateos-Aparicio Baixauli.....	1125
Modelado de descarga submarina de salmuera antes y después de la instalación de un difusor Silvano Porto Pereira, José Luís Sánchez-Lizaso, Paulo César Colonna Rosman. Ángel Loya, Iran Eduardo Lima Neto.....	1137
Las sequías en España en el siglo XXI: su influencia en la disminución y cierre de transferencias de agua del acueducto Tajo-Segura y de la conexión Negratín-Almanzora Encarnación Gil Meseguer, Ramón Martínez Medina, José María Gómez-Gil, José María Gómez Espín.....	1147

Crisis energética y equilibrio económico financiero en la contratación pública (consideraciones aplicables a las concesiones y contratos del ciclo integral del agua)

Esteban Arimany Lamoglia
Universidad de Granada

PRELIMINAR

Las líneas que siguen son un reflejo de la ponencia que tuve la oportunidad de exponer en una jornada celebrada en la sede del Iltre. Colegio de Abogados de Sevilla, bajo el título general La revisión de precios y el reequilibrio de los contratos públicos en un contexto de crisis e incremento de costes.

Qué duda cabe de que uno de los costes que ha experimentado un aumento más relevante en la construcción y operación de las infraestructuras y servicios promovidos por el sector público ha sido el coste energético. Dicho aumento ha provocado distorsiones en el normal desarrollo de todos los convenios, encargos y contratos públicos en los que el insumo de la energía está singularmente implicado, como es el caso de los que se desarrollan en el sector del ciclo integral del agua.

Como se indica en el apartado que sigue, ha sido la problemática asociada a los sobrecostes energéticos que está sufriendo la producción y suministro de agua desalada por parte de las sociedades estatales de agua, la que ha inspirado prima facie la redacción de las consideraciones que siguen, las cuales, precisamente por su aplicación a toda la contratación pública, son perfectamente trasladables a los contratos y concesiones del ciclo integral del agua.

1. AUMENTO DE LOS COSTES DE LA ENERGÍA: RIESGO Y VENTURA Y MANTENIMIENTO DEL EQUILIBRIO ECONÓMICO FINANCIERO EN LOS CONTRATOS PÚBLICOS

Los contratos públicos, mediante los que se provee de bienes y servicios a los entes del sector público, normalmente tras la superación de un procedimiento competitivo de adjudicación, son, por definición, contratos onerosos (artículo 2.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en adelante LCSP).

La onerosidad de la contratación pública se refleja en la atribución al contratista de un precio, que debe ser cierto, aunque siempre adecuado o de mercado (artículo 102 LCSP), y se supone que fijado de tal modo que el contrato nazca económicamente equilibrado, lo que se refleja, entre otros extremos, en la regulación de la exclusión de ofertas que introduzcan precios anormalmente bajos (artículo 149 LCSP). Cuando de una concesión de obra o de servicio se trata, el precio, como instrumento de remuneración, se sustituye por la atribución de un derecho de explotación económica al contratista o concesionario, derecho de explotación que puede venir acompañado de un precio, aunque nunca esta última forma de contraprestación aparece en las concesiones de una forma exclusiva y ni siquiera principal (artículos 14 y 15 de la LCSP).

Como en otros tantos campos del Derecho, en el de la contratación pública aparece una tensión entre principios en cierto modo enfrentados: por una parte el principio de intangibilidad o invariabilidad del contrato, salvo la entrada en juego de privilegios administrativos como es el ejercicio del *ius variandi* (artículo 189 LCSP) y el de riesgo y ventura a cargo del contratista (artículo 197 LCSP) —que en las concesiones reviste la modalidad, en cierto modo agravada, del denominado riesgo operacional (artículos 14 y 15, antes mencionados)— y, por otra parte, el principio de remuneración suficiente y mantenimiento del equilibrio económico financiero contractual. Para conservar la inmutabilidad del fin público al que obedece el contrato, se dice, en ocasiones debe adaptarse a los cambios sobrevenidos la remuneración contractual, como justo reconocimiento de la figura del contratista colaborador y la honesta equivalencia entre lo que éste da al ejecutar el contrato y recibe de su cliente público.

Todo ello supone, en definitiva, que si el contrato público que debe nacer equilibrado económica y financieramente se desequilibra durante la fase de su ejecución, la respuesta del Derecho consiste en la necesidad de mantener el equilibrio inicial mediante técnicas de reequilibrio económico financiero, bien dotadas de una cierta periodicidad y automatismo en su aplicación (la revisión de precios), bien como remedios puntuales ante situaciones concretas que normalmente se incardinan en los denominados supuestos de compensación ante el *ius variandi*, el *factum principis*, la fuerza mayor o el riesgo imprevisible, sin perjuicio de la apelación a otras instituciones generales como es el caso de la interdicción del enriquecimiento injusto, entre otras muchas.

Básicamente, los desequilibrios a corregir se producen por disminuciones de ingresos, provocadas, por ejemplo, por disminuciones de demanda en épocas de crisis, restricciones de movilidad por motivos sanitarios o falta sobrevenida de la plena funcionalidad de una infraestructura, o por aumentos de costes de todo tipo, sean, por ejemplo, los sobrecostes financieros, sean los que afectan a los materiales o insumos utilizados en la implantación o construcción o en la explotación de la obra o servicio de que se trate, siendo uno de los sobrecostes destacados en este último capítulo los concernientes a los costes de la energía.

En ese sentido, el aumento de los costes energéticos está dando lugar a escenarios jurídicamente conflictivos de diversa índole. Podemos traer a colación —tan sólo por ilustrar uno de ellos— el caso de los sobrecostes energéticos que sufre la producción y suministro de agua desalada por parte de las sociedades estatales de agua, que impele a estas últimas a subir sus tarifas al suministrar el agua desalada en alta. Las corporaciones locales suministradas para atender el abastecimiento domiciliario de sus vecinos, continuando con el ejemplo, podrían o deberían plantearse satisfacer los aumentos tarifarios a la correspondiente sociedad estatal y reequilibrar a sus concesionarios o compensar a sus medios propios mediante un aumento de las tarifas en baja a cargo de los consumidores finales. Sin embargo, dada la entidad de la subida, algunas

Corporaciones Locales se niegan a afrontarla, confiando en que la Administración General del Estado ponga un tope en el coste del agua en alta —como sucede en el caso del agua para el uso agrícola— y anuncian, para el caso de que esto no suceda, la tramitación futura, siempre incierta, de un recargo especial a cargo del usuario final. Como puede observarse, estamos ante un supuesto peculiar, pues, el primer escalón del suministro (en alta) se regula por un convenio específico otorgado entre la sociedad estatal y la correspondiente corporación local, en cuyo puesto suele subrogarse solidariamente la entidad concesionaria o medio propio local, mientras que el segundo escalón de suministro (en baja), se disciplina a través de un contrato de concesión o de un encargo a medio propio. Volveremos sobre ello al final del trabajo.

2. TÉCNICAS DE REEQUILIBRIO ECONÓMICO FINANCIERO DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS. EN ESPECIAL, LA RESPUESTA ANTE UN RIESGO IMPREVISIBLE

A efectos de restaurar económicamente un contrato público que se ha desequilibrado hay que acudir, en primer lugar, a lo que disponga propio contrato sin contrariar normas imperativas. El contrato suele tener en cuenta, en primer lugar, el mecanismo general de revisión de precios, en cuya aplicación ordinaria se tienen en cuenta el aumento de costes de los materiales y de la energía empleados en la ejecución del contrato.

Ahora bien, la revisión de precios (artículo 103 y siguientes LCSP) tiene un ámbito relativamente acotado, pues sólo opera, atendiendo ahora a sus aspectos más generales, si está prevista en el contrato, han transcurrido dos años desde el inicio de su ejecución y se ha ejecutado por lo menos el 20 por ciento de las prestaciones que constituyen su objeto, limitación esta última que, sin embargo, no aplica a las concesiones de servicio público.

El caso es que, como se indica expresamente en el marco de su regulación y ya han tenido oportunidad de confirmarlo tanto los órganos consultivos, señaladamente el Consejo de Estado, como la jurisprudencia, cuando se da un desequilibrio digamos que cualificado y la revisión de precios no está prevista en el contrato o no aplica por concurrir alguno de los límites que establece su regulación, se deja a salvo el mecanismo del reequilibrio económico financiero de las concesiones, cuyos principios rectores se han aplicado, en ocasiones, a otro tipo de contratos.

A partir de ahí, hay que buscar una causa legal de reequilibrio y aplicar un remedio reequilibrador, siempre a través del correspondiente procedimiento que terminará con una decisión fiscalizable por los Tribunales.

A raíz de los diversos y sucesivos episodios de crisis que han sacudido en los últimos años la normal ejecución de los contratos públicos se han sucedido, aparte reacciones normativas específicas a las que nos referiremos con posterioridad, nuevos estudios doctrinales sobre la regulación general de la materia. Yo mismo me ocupé de ello, a raíz de los sucesivos fracasos que tuvieron lugar con motivo de la construcción y explotación de las autopistas radiales de Madrid. En ese sentido, puede verse mi trabajo *El equilibrio económico financiero de la concesión de obra pública: a propósito de la sentencia del Tribunal Supremo Autopista Madrid-Toledo (AP 41)*, publicado en el número extraordinario de homenaje al profesor D. Juan Luis Iglesias Prada, 2011, de la revista *Uría Menéndez*. El contenido de dicho trabajo tuvo alguna acogida puntual en un conocido Informe (24/2013, de 25 de noviembre) de la Junta Consultiva de Contratación

Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón. En épocas más recientes, se ha redoblado la atención sobre esta patología que afecta a la ejecución de los contratos, en diversos trabajos, más o menos extensos, de entre los que cabe destacar los que se contienen en el número 216 de la Revista de Administración Pública (2021) y, ya con posterioridad a la ponencia de Sevilla, en nuevos informes de órganos consultivos, como es el reciente Informe 5/2022, de 18 de noviembre, de la Comisión Permanente de la Junta de Contratación Pública de Navarra, dedicado, precisamente, al análisis del incremento de costes de los precios de la energía en los contratos de concesión de gestión de instalaciones deportivas.

Como ya se ha indicado anteriormente, las causas que desembocan en un reequilibrio económico financiero de los contratos públicos, con independencia del mecanismo ordinario de la revisión de precios, son las que integran los supuestos de ejercicio del *ius variandi* por parte del ente adjudicador, el *factum principis*, la fuerza mayor y el riesgo imprevisible.

Los dos primeros supuestos se caracterizan por ser el propio ente adjudicador quien, con sus decisiones directamente dirigidas a modificar el contrato (*ius variandi*), o con decisiones que, sin buscar directamente la modificación, inciden negativamente en la economía del contrato (*factum principis*), provoca el desequilibrio económico financiero de la relación contractual. En ese grupo de supuestos, conviene destacar que, si bien se ha debatido si el *factum principis*, para dar derecho a reequilibrio, debía proceder del mismo ente del sector público que adjudicó el contrato o bien podía proceder de un ente distinto, la jurisprudencia (ad. ex. STS, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 11 de mayo de 2011, o Sentencia AP 41) siguiendo, por otra parte, la dicción literal de la legislación reguladora de los contratos del sector público (artículos 270.2.b) y 290.4.b) LCSP), se ha inclinado por la primera de las respuestas (el *factum principis* procede del mismo ente que adjudica el contrato).

En cambio, la fuerza mayor y el riesgo imprevisible responden a fenómenos imprevistos al celebrar el contrato, ajenos a la iniciativa y voluntad de las partes, que provocan un grave desequilibrio en la economía contractual. Al contrario de lo que sucede con el riesgo imprevisible, concepto susceptible de albergar una diversidad abierta de supuestos, sólo se consideran eventos de fuerza mayor un elenco de supuestos, de carácter externo, extraordinario e irresistible, legalmente tasados (artículo 239 LCSP).

Hasta tal punto es visible el distinto origen de, por una parte, el *ius variandi* y el *factum principis* y, por otra parte, la fuerza mayor y el riesgo imprevisible, que algunos autores (por ejemplo, Santamaría Pastor en el número antes mencionado de la Revista de Administración Pública) han abogado por su reconducción a dos únicas categorías, según el desequilibrio proceda o no de una decisión o actuación del propio ente adjudicador del contrato. No obstante, a día de hoy subsisten algunas diferencias de tratamiento entre fuerza mayor y riesgo imprevisible que aconsejan un análisis de ambos supuestos por separado.

En términos generales, el aumento desmesurado de los costes de la energía caería dentro del ámbito de la imprevisión o riesgo imprevisible, pues así se desprende de las características intrínsecas del fenómeno y del reconocimiento expreso como tal por parte de la normativa excepcional a la que me referiré posteriormente, si bien no han faltado autores (como es el caso de José Luis Villar Ezcurra, en su blog de 27 de febrero de 2023) que han subrayado la posibilidad de analizarlo también desde la óptica de una consecuencia de la guerra (en este caso, de la que se origina con la invasión de Ucrania) integrable, a tenor de una determinada interpretación legal, dentro de los supuestos legales de fuerza mayor.

Deteniéndonos ahora algo más en la figura del riesgo imprevisible, debe destacarse que la legislación estatal de contratación del sector público —a diferencia de lo que acontece en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales y en alguna legislación autonómica, como es el caso de la legislación navarra de contratación pública— no la contempla expresamente como causa y técnica de reequilibrio económico financiero de las concesiones (y, por extensión, de otros contratos públicos). Incluso cabría indicar que en la mencionada legislación estatal el riesgo imprevisible ha sido conscientemente preterido como técnica de reequilibrio, seguramente bajo la influencia de un entendimiento estricto de lo que suponga el riesgo operacional y por las consecuencias que puedan derivarse de una relajación en la caracterización de tal riesgo desde la perspectiva de los compromisos del Reino de España en materia de equilibrio presupuestario y sostenibilidad financiera (SEC 2010).

A pesar de lo que acaba de indicarse, tanto la doctrina como la jurisprudencia no han dudado en aplicar la técnica del riesgo imprevisible para reequilibrar contratos, incluso con el carácter de técnica residual cuando la causa del desequilibrio económico financiero no encaja fácilmente en alguna de las otras técnicas legalmente previstas. Así sucedió, por ejemplo, en el supuesto que dio lugar a la Sentencia Autopista A 41, en la que se apreció la concurrencia del riesgo imprevisible ante un desequilibrio consecuencia de una decisión imputable a una Administración Pública distinta de la que había adjudicado la concesión y, por tanto, muy difícilmente encuadrable en un supuesto de *factum principis*.

En cuanto a los requisitos del riesgo imprevisible, se exige una alteración sobrevenida, imprevisible y extraordinaria, de las circunstancias que se tuvieron en cuenta al celebrar el contrato, de la que deriva una mayor onerosidad de su ejecución para una de las partes (en nuestro caso, el contratista). La imprevisibilidad debe situarse en el marco de lo razonablemente imprevisible, sin que resulte necesaria una imprevisibilidad absoluta. La alteración de la economía del contrato debe suceder al margen de cualquier actuación, negligente o no, de las partes y, como ya se ha apuntado, la apreciación de la concurrencia de un supuesto de imprevisión no exige tanto rigor como el que se emplea ante un supuesto de fuerza mayor. En este último caso, el desequilibrio procede de una circunstancia, absolutamente externa e irresistible, que debe encajar dentro de un elenco de supuestos legalmente tasados, por lo que viene siendo objeto de una aplicación muy restrictiva por parte de los Tribunales (por ejemplo, en la STS, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 31 de mayo de 2022, caso Mar Menor, en la que no se pone en valor la potencialidad de la alusión legal a la existencia de fenómenos semejantes a los legalmente tasados (artículo 239.2.b) LCSP) y, por tal motivo, se excluyen también explícitamente de la fuerza mayor los supuestos de pandemias). Volviendo al caso de la imprevisión, la mayor onerosidad sobrevenida debe ser notoria y desmesurada, más allá del margen normal de aleatoriedad que suele presentar la ejecución de cualquier contrato y, en ocasiones, se exige la concurrencia de una cierta singularidad en la producción de ese daño especialmente intenso. Desde este último punto de vista, discutible, el riesgo imprevisible no albergaría los daños generalizados.

Como puede apreciarse, la admisión de la concurrencia de un supuesto de riesgo imprevisible se basa en la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados y exige un análisis caso por caso, atendiendo necesariamente a la fisonomía y evolución del contrato concreto de que se trate, razón por la cual tampoco resulta extraño que las respuestas oficiales ante su invocación aparezcan como dispares e incluso como contradictorias entre sí. Como muestra de una admisión relativamente amplia de su concurrencia pueden verse la ya citada Sentencia Autopista AP 41, el Informe 38/2020, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado (caso Melilla, cierre de fronteras debido al COVID que repercutió en mayores costes derivados

especialmente del encarecimiento del transporte marítimo), o el ya citado Informe 5/2022, de la Junta de Contratación Pública de Navarra. En sentido muy restrictivo, puede verse el Informe 10/2021, de 29 de noviembre, de la Junta Consultiva de Castilla La Mancha, afirmando que el contratista debe ser consciente de que los costes están sometidos a las fluctuaciones de los precios de mercado; la Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de 7 de abril de 2022, que anula una modificación de precios por parte del servicio asturiano de salud estimando que, aparte de estar ante una modificación de un elemento esencial que implica una nueva adjudicación sin concurrencia, se encubre una revisión de precios no pactada en el contrato; o la reciente Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo 200/2023, de 23 de enero, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha, que no aprecia riesgo imprevisible en las sucesivas subidas del salario mínimo interprofesional.

Por lo que se refiere a sus efectos, se tiende a negar que, en el caso del riesgo imprevisible —al revés de lo que ocurre en los supuestos de fuerza mayor o *ius variandi*, y, en menor medida, en el *factum principis*— se pueda llegar a una compensación integral de los perjuicios sufridos por el contratista. En el caso del riesgo imprevisible —suele decirse— los efectos económicos adversos sobre el contrato deben repartirse entre las dos partes contratantes y la restauración del equilibrio nunca puede alcanzar a preservar el beneficio industrial del contratista. Sin embargo, en supuestos relevantes, como los contemplados en la Sentencia del TS, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 19 de enero de 1998, caso ligantes asfálticos y Sentencia Autopista A41, se ha admitido también en el riesgo imprevisible la aplicación del principio de restitución integral.

Tampoco resulta fácil calcular el daño derivado del acaecimiento de un supuesto de riesgo imprevisible, en especial en concesiones de larga duración, como puede constatarse al hilo del caso analizado en la STS 549/2018, de 13 de abril, de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, también dedicada a la concesión de la Autopista A-41. A la hora de fijar el monto de la compensación debida al concesionario, el Alto Tribunal tiene en cuenta el tráfico que ha dejado de fluir durante una larga temporada, pero tampoco olvida que, a lo largo de toda la ejecución de la concesión, pueden concurrir nuevas circunstancias favorables que pueden compensar de algún modo las desventuras temporales del concesionario. En ese contexto, adquieren mucha relevancia las pruebas periciales. Algún autor (Santamaría Pastor) ha llegado a afirmar que nadie sabe bien cómo se hace (restablecer el reequilibrio económico financiero de una concesión).

Desde el punto de vista del cauce adecuado para lograr el reequilibrio del contrato impactado por un supuesto de riesgo imprevisible, resulta muy debatido si tal cauce puede encontrarse en las previsiones del artículo 205.2.b) de la LCSP, esto es, en el marco de la regulación de las modificaciones contractuales no previstas en el contrato pero excepcionalmente posibles si se dan circunstancias sobrevenidas e imprevisibles bajo el parámetro de una Administración diligente. Como ya se ha indicado, el riesgo imprevisible no está expresamente regulado en la LCSP como causa de reequilibrio, razón por la cual suele acudir al cauce del mencionado artículo 205.2.b) para lograr tal resultado, de modo que se utiliza un procedimiento previsto para ser aplicado de oficio por el ente adjudicador, articulando al efecto una petición previa de reequilibrio por parte del contratista.

En algunos de los Informes y Resoluciones antes citados no se ha puesto objeción a la utilización del señalado cauce, con independencia de la respuesta definitiva, favorable o no, al reequilibrio solicitado por el contratista en el supuesto concreto analizado. El profesor Carrillo Donaire, con el que tuve el honor de compartir ponencia en la Jornada del Colegio de Abogados de Sevilla, ha ilustrado, en el Observatorio de Contratación Pública (9 de enero de 2023), un supuesto en

el que la Sentencia de la Audiencia Nacional 4711/2022, de 10 de octubre, también admitió la utilización de las previsiones del artículo 205.2.b) de la LCSP para llegar al reequilibrio de un contrato, si bien en tal caso la restauración del equilibrio jugó en favor de la Administración Pública contratante (adquisición de mascarillas en la época de epidemia COVID).

En cambio, en otras ocasiones, se ha rechazado que la previsión del artículo 205.2.b) de la LCSP constituya un cauce adecuado a los efectos que nos ocupan, entendiendo que una cosa es que se ejercite la prerrogativa de modificar (*ius variandi*), con indemnización integral, los contornos de la prestación objeto del contrato por circunstancias sobrevenidas e imprevistas y otra distinta que, manteniendo constantes tales contornos, se hayan producido circunstancias sobrevenidas e imprevistas que hayan subvertido la economía del contrato.

La diferencia de efectos a los que conducen las dos posiciones expresadas —con independencia de la cuestión relativa a si el cauce es o no el adecuado— no es baladí, pues la modificación a la que se refiere el artículo 205.2.b) de la LCSP, suele chocar con el entendimiento de la modificación del precio del contrato o remuneración del concesionario como una modificación sustancial que comportaría nueva adjudicación; requeriría, en muchas ocasiones, informe preceptivo del Consejo de Estado u órgano consultivo similar autonómico y sería susceptible de recurso especial en materia de contratación pública.

Por lo demás, para lograr el reequilibrio debe articularse una reclamación previa ante la Administración o ente adjudicador, cuya resolución puede ser estimatoria o desestimatoria, considerándose que el silencio administrativo tiene sentido negativo. La desestimación podrá impugnarse ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo (siempre que se trate de contratos administrativos) y el plazo de ejercicio de la reclamación, atendiendo a las previsiones de la legislación general presupuestaria, es de 4 años desde que la misma pudo ejercitarse (conocimiento del daño por parte del contratista; STS, Sala de lo Contencioso, de 22 de mayo de 2019).

Dentro de los estrechos límites de este trabajo, no podemos entrar en el análisis de las limitadas opciones que la legislación vigente otorga al contratista, tanto para suspender la ejecución del contrato a causa de la mayor onerosidad sobrevenida —imposible en el caso de las concesiones (por la exclusión establecida en el artículo 251 LCSP)— como para lograr la resolución del contrato por el mismo motivo a instancia del contratista.

3. DERECHO GENERAL Y DERECHO EXCEPCIONAL EN LA REVISIÓN DE PRECIOS Y EL REEQUILIBRIO ECONÓMICO FINANCIERO DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS

Durante los últimos años hemos vivido una serie de crisis sucesivas que empezó con la pandemia del COVID a la que siguieron episodios de estrangulamiento de las cadenas de aprovisionamiento y, finalmente, todas las consecuencias derivadas de la guerra de Ucrania.

En esas circunstancias, el Gobierno de la nación ha dictado una diversidad de Reales Decretos Leyes que arbitran soluciones ad hoc para paliar los efectos adversos que los mencionados episodios de crisis han tenido sobre el mantenimiento del equilibrio económico financiero de los contratos públicos. Tales normas con rango de ley parten del reconocimiento de la existencia de una situación de imprevisión o riesgo imprevisible, pero ofrecen respuestas que constituyen

escenarios de derecho excepcional que desplazan, siquiera sea temporalmente, la aplicación del derecho general que trata de ofrecer respuesta al desequilibrio contractual. Se trata de soluciones que, en parte, favorecen a los contratistas, pero, también en parte, les impide acudir a los medios ordinarios de reequilibrio produciendo alguna situación desfavorable.

La última serie de normas excepcionales dictada viene representada por los Reales Decretos Leyes 3/2022, de 1 de marzo; 6/2022, de 29 de marzo y 14/2022, de 1 de agosto. Todos ellos se dirigen a regular un mecanismo excepcional de revisión de precios que, en líneas generales, dejará de ser aplicable para aquellos contratos cuyo anuncio de licitación se haya publicado a partir del día 2 de marzo de 2023. La aplicación de las citadas normas ha resultado compleja y ha dado lugar a una diversidad de informes de los distintos órganos consultivos, como es el caso de los emitidos bajo los números de expediente 32/22; 35/22; 36/22; 40/22 y 45/22 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado.

En síntesis, el mecanismo excepcional de revisión de precios se aplica solamente a los contratos de obra, sean administrativos o privados, y precisamente a aquellos contratos de obra para los que la documentación contractual no prevé aplicar revisión de precios o para los que, viniendo la revisión prevista en la documentación contractual, la revisión no resulta aplicable por no haberse ejecutado el 20 por ciento del importe del contrato o no hayan transcurrido 2 años desde su formalización (artículo 103.5 LCSP). Ese mecanismo excepcional, evita, por ejemplo, plantearse si resultaría aplicable un reequilibrio contractual regido por normas ordinarias basadas en la irrupción de un riesgo imprevisible y se aplica solamente para los incrementos de coste de los materiales que taxativamente están contemplados en una lista, susceptible de ser ampliada, como así ha sucedido, mediante Orden del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

En el listado al que acabo de referirme no se incluye el coste de la energía, puesto que, según expresa el preámbulo del RDL 14/2022, el riesgo imprevisible energético ya ha sido atemperado por otro tipo de normativa excepcional ad hoc (básicamente mediante medidas tributarias), por lo que, a juicio del Gobierno, aplicando el mecanismo excepcional de revisión para el aumento de los costes de la energía se provocaría una suerte de injusta doble revisión que se ha querido evitar.

La normativa estatal excepcional de revisión de precios ha parecido insuficiente a algunas Comunidades Autónomas, como ha sido el caso de la de Andalucía. Esta última dictó el Decreto Ley 4/2022 de “desarrollo” de la normativa estatal, con algo más de generosidad, pues alcanza a algunos contratos de servicios útiles para la ejecución de obras, pero con una visión igualmente limitada, pues su aplicación se subordina a las disponibilidades presupuestarias y sigue sin reconocerse el aumento de los costes de la energía. La normativa autonómica de “desarrollo” ha sido tachada de inconstitucionalidad por invasión de competencias estatales.

El Decreto Ley 4/2022 vino precedido de un Informe (11/2021, de 24 de marzo de 2022) de la Comisión Consultiva de Contratación Pública de Andalucía, emitido a petición de la Asociación Círculo de Empresas Andaluzas. Según dicho Informe, la situación desfavorable sobrevenida debió paliarse a través de la técnica del riesgo imprevisible, pero, según la Comisión Consultiva andaluza, toda vez que el Estado, ante dicha situación, arbitra solamente una revisión de precios excepcional y restrictiva se entiende que la Comunidad Autónoma andaluza no puede hacer otra cosa que dictar la ya mencionada “norma de desarrollo”, tachada, finalmente, de inconstitucionalidad.

Y todo ello conduce a una reflexión: si resulta que desde la perspectiva de la normativa general, tal y como se aplica por la jurisprudencia, podría apreciarse —como se hace en los respectivos preámbulos de la normativa excepcional— la irrupción de un supuesto de riesgo imprevisible y, en consecuencia, la aparición de un escenario que podría dar pie al nacimiento de un derecho subjetivo por parte de los contratistas para reclamar el reequilibrio económico financiero del contrato por tal causa, esa normativa excepcional ¿no estaría expropiando un derecho sin la suficiente compensación económica?, ¿no sería ello contrario a lo establecido en el artículo 33 de la Constitución?

La cuestión se ha planteado frontalmente en el supuesto resuelto por la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, 1038/2022, de 19 de julio, Ponente D. José Manuel Bandrés Sánchez Cruzat. Actuaba como recurrente Ausur/Autopista del Sureste/Alicante-Murcia y se impugnaba un acuerdo presunto del Consejo de Ministros desestimatorio de una reclamación de reequilibrio formulada por la mencionada empresa, basada en el descenso de tráfico motivado por las restricciones de movilidad impuestas a raíz de la pandemia COVID. En el recurso se ponía en cuestión, dentro de las diferentes soluciones excepcionales, la aplicación de la prevista en el artículo 25 del Real Decreto Ley 26/2020, en vez de la establecida en el artículo 34.4 del Real Decreto Ley 8/2020.

El Alto Tribunal entendió que, en realidad, la recurrente pretendía que se planteara una cuestión de inconstitucionalidad basada en los artículos 14 (discriminación), 9.3 (irretroactividad, seguridad jurídica y confianza legítima) y 33 de la CE, este último por entender la recurrente que se le estaba expropiando, a través de una norma excepcional con rango de ley, su derecho al reequilibrio, plasmado en la normativa general, sin la pertinente indemnización. No se trataba, según la empresa recurrente, de la desaparición de una mera expectativa abstracta, sino de la privación de un derecho subjetivo ya integrado en la esfera patrimonial de la misma.

Pues bien, el Tribunal Supremo desestimó el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad entendiendo que no existía voluntad de privación o despojo en el dictado de la normativa excepcional, sino que la finalidad era la de dar solución a una situación también excepcional. Acude también la Sentencia TS 1038/2022 a la doctrina contenida en la STC 45/2018, indicando, así mismo, que no estamos ante una ley singular de contenido expropiatorio, pues no se expropia, a juicio del Alto Tribunal, un derecho consolidado, teniendo en cuenta que tal derecho no dimana directamente del pliego de condiciones de la concesión ni de la simple redacción de normas.

Sin discutir la bondad de la solución dada al asunto por el Tribunal Supremo, se encuentra a faltar en su pronunciamiento una mayor argumentación, sin que alcance a vislumbrarse si lo que quiso decir el Alto Tribunal es que el derecho al reequilibrio puede no surgir directamente de la irrupción de la situación de imprevisión en relación con la documentación contractual y las previsiones normativas, sino que, a tal efecto, es preciso un reconocimiento administrativo o judicial del derecho del concesionario.

Un mayor análisis sobre esta relevante cuestión desborda las posibilidades de estas líneas.

4. REFLEXIONES ADICIONALES SOBRE EL TRATAMIENTO DEL RIESGO IMPREVISIBLE EN LOS CONTRATOS SUJETOS A DERECHO PRIVADO Y EN LOS INSTRUMENTOS DE COLABORACIÓN HORIZONTAL Y VERTICAL

Quisiera en este momento realizar alguna reflexión final sobre algunos aspectos vinculados a los posibles desequilibrios económicos sufridos por quien es proveedor de un poder adjudicador no Administración Pública o por quien mantiene una relación de cooperación horizontal o vertical con un poder adjudicador.

En el primer caso, si el proveedor reclama la restauración del equilibrio contractual tendrá, prima facie, que articular la reclamación con base en el derecho privado y, caso de serle desestimada por el poder adjudicador, acudir a los órganos del orden jurisdiccional civil.

Pueden darse situaciones especiales, como sería el caso de solicitar una revisión de precios, basada en la normativa general o excepcional de derecho público que obliga a tal revisión por parte de los entes del sector público, tengan o no el carácter de Administración Pública, pero que ello pueda acontecer no elimina la posibilidad de que sea el orden jurisdiccional civil quien acabe aplicando normas de derecho público. También podría suceder que se acudiera a algún tipo de modificación contractual que pudiera ser considerada como nueva adjudicación y, en tal concepto, ser susceptible de recurso especial en materia de contratación contra cuya resolución cupiera recurso contencioso administrativo, pero, repito, fuera de escenarios especiales, lo ordinario sería una reclamación de derecho privado ante los órganos de la jurisdicción civil.

En ese contexto ordinario (derecho civil/jurisdicción civil), el reequilibrio debería basarse en instituciones como la imprevisión, la teoría de la base del negocio o, lo que es más frecuente, en la aplicación de la cláusula rebus sic stantibus. Valga precisar que tales instituciones, en su vertiente de derecho privado, han recibido también aplicación en reclamaciones de reequilibrio basadas en el derecho administrativo, como sucedió señaladamente en el supuesto, anteriormente mencionado, del caso ligantes asfálticos, tanto en los informes del Consejo de Estado como en la Sentencia ya citada del Tribunal Supremo (19 de enero de 1998).

Las pautas para la aplicación de la cláusula rebus sic stantibus, se encuentran en la doctrina de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, como la que se plasma en la Sentencia 299/1991 de 23 de abril. Conforme a la misma, para tal aplicación se precisa:

- Alteración extraordinaria y sobrevenida de nuevas circunstancias.
- Excesiva onerosidad. La STS, Sala de lo Civil, de 30 de junio de 2014 ha precisado en este punto que ello puede acontecer por reiteración de pérdidas (imposibilidad económica) o por desaparición del margen de beneficio (falta de carácter retributivo de la prestación), lo que impacta sobre la viabilidad o la conmutatividad del contrato.
- Imprevisibilidad del riesgo, con cierta relativización (casi todo es previsible en esta vida). La misma STS de 30 de junio de 2014 indica que basta con una alteración de la razón o causa económica del contrato por acontecimientos que no eran previsible en la configuración del aleas pactado. No es necesario un acontecimiento fortuito o rígidamente imprevisible.
- Nexo causal entre la alteración de circunstancias y la mayor onerosidad sobrevenida.

- Inexistencia de otro remedio que pueda poner fin a la inequidad de la situación, sea de carácter contractual o legal.
- Buena fe y ausencia de culpa.

Por otra parte, no creo que pueda hablarse de derecho/obligación de reequilibrio económico en sentido estricto en las relaciones jurídicas de colaboración horizontal entre poderes adjudicadores (artículos 6 y 31 LCSP) y de colaboración vertical en los supuestos de encargos a medio propio o contratación in house (artículos 31 a 33 LCSP), entre otras razones porque, como ha recordado la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado en su Informe emitido en el seno del Expediente 27/2020, en el que se dilucidaba si en los encargos a medio propio era aplicable el mecanismo de suspensión y compensación contemplado excepcionalmente en el artículo 34 del Real Decreto Ley 8/2020 (medidas urgentes frente al COVID 19), tales relaciones jurídicas no son, en sentido propio, contratos públicos.

En las relaciones no contractuales de colaboración horizontal no hay relación clientelar, sino unión de esfuerzos para conseguir un objetivo común. Por supuesto, de los convenios surgen relaciones obligatorias que, en determinados escenarios, pueden requerir la aplicación de un instrumento legal para corregir efectos adversos sobrevenidos para cualquiera de los cooperantes, pero tales efectos adversos, aparte la corrección preferente de los mismos según lo previsto en el convenio, en ningún caso deberán corregirse a través de un expediente de reequilibrio administrativo como el que debería afrontar un concesionario.

En los encargos a medio propio, es prácticamente imposible pensar en un derecho del medio propio a ser reequilibrado por el ente o los entes que lo controlan y en una obligación de este o estos últimos en orden a reequilibrar al medio propio. Los encargos a medio propio, recuérdese, son de ejecución obligatoria por parte este último, quien carece de poder negociador respecto de las tarifas impuestas por el ente de control, tarifas que, además, deben cubrir únicamente los costes sufridos en la ejecución del encargo por el medio propio y no incorporar beneficio industrial (artículo 32.2.a) LCSP). Lo usual será, pues, que, ante un aumento desmesurado de los costes soportados por el medio propio, el poder adjudicador que formula el encargo acuda económicamente en auxilio de su medio propio, siendo difícil asimilar una situación en la que el medio propio sea abandonado a su suerte.

En todo caso, como se indicaba al inicio de este último apartado, estamos ante cuestiones que, al revés de lo que ha sucedido con el reequilibrio económico de los contratistas, no han merecido una atención detallada —salvo error por mi parte— ni de la doctrina ni de la jurisprudencia, por lo que, en este momento, dejo simplemente planteado como reto el trabajo de afrontarlas.