



**Informe 2/2021, de 12 de febrer, de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Generalitat de Catalunya (Comissió Permanent)**

**Assumpte: Conseqüències dels increments salarials derivats de la negociació col·lectiva en cas d'execució de les prestacions pròpies d'un contracte públic de serveis sense contracte, per pròrroga tàcita o verbal del contracte precedent.**

**ANTECEDENTS**

I. Des de l'Ajuntament de Montgat s'ha sol·licitat un informe a aquesta Junta Consultiva de Contractació Administrativa sobre "la procedència de la revisió de preus d'un contracte motivada per l'increment sobrevingut dels costos salarials de les empreses contractistes derivats de la negociació col·lectiva en una situació de pròrroga forçosa del contracte".

II. D'acord amb la [Instrucció 1/2005, de 4 d'octubre](#), de la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Generalitat de Catalunya, sobre els requisits que han de reunir les sol·licituds d'informe formulades a la Junta Consultiva de Contractació Administrativa, l'escrit de petició d'informe adjunta un informe jurídic –el qual, si bé s'assenyala que ha estat emès per la secretària municipal, no es trameta signat ni amb identificació de l'autoria–, en el qual es fa referència al fet que "per acord del Ple de la Corporació de 20 de desembre de 2012 s'adjudica el contracte de serveis de neteja de diverses dependències municipals"; que, d'acord amb el plec de clàusules administratives particulars, "el contracte té una durada de quatre anys comptada des de la data de formalització del contracte (21 de gener de 2013) és a dir fins el 21 de gener de 2017", si bé també preveia la possibilitat que l'òrgan de contractació acordés expressament i per mutu acord la pròrroga anual, abans de la seva finalització, sempre que la durada total del contracte, incloses les pròrrogues no excedís de sis anys; que el Ple va acordar la pròrroga del contracte fins al 21 de gener de 2018, i que "des del 23 de gener de 2018 el contracte es troba en situació de pròrroga forçosa".

D'acord amb aquest informe, les qüestions a les quals cal donar resposta són, d'una banda, "quines són les conseqüències de l'alteració sobrevinguda de les condicions salarials dels treballadors d'una empresa contractista de serveis per causa del canvi en el conveni col·lectiu aplicable durant l'execució d'un contracte públic" i, d'altra banda, "si els criteris doctrinals i jurisprudencials pacífics sobre la improcedència de la revisió de preus d'un contracte motivada per l'increment sobrevingut dels costos salarials de les empreses contractistes derivats de la negociació col·lectiva són extensibles a una situació de pròrroga forçosa del contracte".

Així mateix, també s'adjunten a l'escrit de petició d'informe l'Acord del Ple de l'Ajuntament mitjançant el qual es va aprovar la pròrroga del contracte per un període d'un any –des del 22 de gener de 2017 fins al 21 de gener de 2018–, i l'escrit de l'empresa que en va ser la contractista i que continua prestant el servei un cop extingit el contracte, mitjançant el qual sol·licita a l'Ajuntament la "regularització del preu del contracte en la quantia corresponent al mateix percentatge en què s'han incrementat els salaris en el Conveni de Neteja d'Edificis i Locals de Catalunya". En aquest escrit s'indica que la licitació del nou



contracte es va publicar al DOUE el 12 de gener de 2018 –per tant, nou dies abans de l'extinció de l'anterior–, que va quedar deserta; que en data 13 de novembre de 2018 es va publicar una nova licitació del contracte al DOUE, que també va ser declarada deserta el dia 31 de gener de 2019, i que des de la finalització del contracte el 21 de gener de 2018 “s’ha produït una continuïtat en la prestació del servei seguint les instruccions d’aquella Administració”. Així mateix, en aquest escrit s’al·ludeix al fet que durant la vigència del contracte aquest es va modificar en dues ocasions, per ampliar el contracte a la neteja a dues escoles, de manera que “de conformitat amb el document d’aprovació de l’ampliació del contracte (...), el seu import total va quedar fixat en 285.733,95 euros anuals (IVA exclòs)”.

III. L'article 4.9 del Decret 376/1996, de 2 de desembre, de reestructuració de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Generalitat de Catalunya, estableix que aquesta Junta Consultiva informa sobre les qüestions que, en matèria de contractació pública, li sotmetin, entre altres, les entitats que integren l'Administració local a Catalunya. D'altra banda, l'article 11.4 del mateix Decret atribueix a la Comissió Permanent l'aprovació dels informes corresponents.

## **CONSIDERACIONS JURÍDIQUES**

### **I. Competència de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Generalitat de Catalunya**

Abans d'analitzar les qüestions plantejades s'ha de recordar que la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Generalitat de Catalunya, d'acord amb el Decret 376/1996, de 2 de desembre, té caràcter d'òrgan consultiu específic en matèria de contractació i, en l'exercici de la seva funció de resoldre consultes de caràcter general sobre la interpretació i l'anàlisi de les normes jurídiques en matèria de contractació pública, no pot substituir ni suplir les funcions consultives que tenen assignades altres òrgans consultius en els seus àmbits de competència respectius, tal com es recull en la Instrucció 1/2005, de 4 d'octubre, d'aquesta Comissió Permanent, sobre els requisits que han de reunir les sol·licituds d'informe formulades a aquesta Junta Consultiva.

Per tant, l'emissió d'aquest informe s'efectua sobre la base de l'anàlisi de les normes, de la doctrina i de la jurisprudència en matèria de contractació pública, sense entrar a valorar i sense informar sobre l'expedient o el contracte concret –en aquest cas, la seva absència– que originen la consulta.

### **II. Impacte de les modificacions salarials derivades de la negociació col·lectiva en els contractes que s'hagin subscrit abans que es produeixin les dites modificacions**

Tal com s'assenyala en l'informe que acompanya la petició d'informe, la qüestió relativa a les conseqüències que hagin de tenir en els contractes públics els increments salarials derivats de la negociació col·lectiva ja va ser analitzada per aquesta Junta Consultiva en



[l'Informe 10/2019, de 28 de novembre](#), en el qual es va concloure que “no procedeix la revisió de preus d'un contracte motivada per l'increment sobrevingut dels costos salarials de les empreses contractistes derivats de la negociació col·lectiva, en la mesura que la revisió de preus només procedeix quan sigui periòdica i que resulti d'aplicar una fórmula preestablerta”.<sup>1</sup>

Certament, aquesta conclusió és aplicable als contractes subscrits, tant si s'estan executant en el període de la durada inicial com en el de la pròrroga, en la mesura que, com és sabut i tal com s'assenyala actualment en l'article 29 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (en endavant, LCSP), en les pròrrogues dels contractes les seves característiques han de romandre inalterables, i la improcedència de la revisió de preus, de la modificació o del reequilibri d'un contracte per la causa plantejada és predicable en aquest període d'execució dels contractes de la mateixa manera que ho és en el període de durada inicial.

Per tant, caldria respondre a la qüestió plantejada des de l'Ajuntament de Montgat afirmant la improcedència de la revisió de preus d'un contracte motivada per l'increment sobrevingut dels costos salarials de les empreses contractistes derivats de la negociació col·lectiva també durant el període de pròrroga, en el sentit en què es va pronunciar aquesta Junta Consultiva en l'Informe 10/2019 esmentat, així com altres juntes consultives i tribunals de recursos contractuals als pronunciaments de les quals al·ludeix.

Tanmateix, atès que el supòsit respecte del qual es sol·licita l'informe fa referència a una “situació de pròrroga forçosa del contracte”, és procedent analitzar el règim jurídic de la pròrroga dels contractes del sector públic per tal de determinar la situació respecte de la qual es planteja la possibilitat de “revisió de preus d'un contracte”, la qual incideix directament en les qüestions a què cal realment donar resposta.

### **III. Anàlisi de la possible existència de “pròrrogues forçoses” dels contractes del sector públic**

De conformitat amb l'article 29 de la LCSP, relatiu al termini de durada dels contractes i d'execució de la prestació, els contractes del sector públic poden preveure una o diverses pròrrogues –sempre que, com ja s'ha dit, les seves característiques romanguin inalterables, sens perjudici de les modificacions que es puguin introduir de conformitat amb el règim de modificació dels contractes establert en la mateixa LCSP–; les dites pròrrogues són aprovades pels òrgans de contractació i obligatòries per a les empreses contractistes –amb determinades excepcions i sempre que se n'hagi fet un preavís amb

---

<sup>1</sup> Així mateix, en l'informe també es va concloure que aquest increment sobrevingut no es pot considerar una circumstància imprevisible que determini la necessitat de modificar un contracte vigent mitjançant una modificació no prevista en els plecs i que no concorren per aquest increment els requisits necessaris per poder considerar la procedència del reequilibri d'un contracte per aplicació del mecanisme del *factum principis*.



l'antelació assenyalada en el mateix precepte<sup>2</sup>–, i “en cap cas no es pot produir la pròrroga pel consentiment tàcit de les parts”.

Respecte d'aquesta prohibició, directament aplicable al supòsit de fet que es planteja en l'escrit de petició d'informe –en la mesura en què al·ludeix a una “pròrroga” que cal entendre que no està formalitzada i s'està executant des de gener de 2018–, convé recordar que la prohibició de les pròrrogues tàcites en els contractes públics la va introduir en el nostre ordenament jurídic la Llei 53/1999, de 28 de desembre, per la qual es va modificar la Llei 13/1995, de 18 de maig, de contractes de les administracions públiques,<sup>3</sup> i s'ha anat mantenint en totes les lleis de contractes que l'han succeït.

Pel que fa a la possibilitat de preveure o subscriure altres pròrrogues diferents a les previstes de manera expressa en els plecs, amb les característiques i els requisits previstos legalment, el text refós de la Llei de contractes del sector públic, aprovat pel Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre (en endavant, TRLCSP), aplicable *ratione temporis* al supòsit de fet plantejat en la petició d'informe, únicament preveu en l'article 213 un cas, que havia rebut la qualificació de “pròrroga excepcional” per part de la doctrina –per distingir-la de les previstes en els plecs–, per als supòsits en què es produeixi demora del compliment del termini total del contracte per motius no imputables a l'empresa contractista i aquesta ofereixi complir els seus compromisos donant-li “pròrroga del temps que se li havia assenyalat”, supòsit en el qual l'Administració ha de

---

<sup>2</sup> Aquestes pròrrogues no són obligatòries en els casos en què es doni la causa de resolució relativa a la demora de l'Administració en l'abonament del preu més de sis mesos i el preavis ha de ser d'almenys dos mesos a la finalització del termini de durada, llevat que el plec que regeixi el contracte n'estableixi un de superior, a excepció dels contractes de durada inferior a dos mesos, en els quals no hi ha obligació de preavis.

El caràcter obligatori de la pròrroga dels contractes va ser objecte de debat parlamentari en la tramitació del Projecte de Llei de mesures urgents pel qual s'incorporen a l'ordenament jurídic espanyol diverses directives de la Unió Europea, entre altres, en l'àmbit de la contractació pública en determinats sectors –procedent del Reial decret Llei 3/2020, de 4 de febrer, convalidat el 20 de febrer de 2020–, en el decurs del qual es van presentar esmenes a la LCSP que tenien per objecte mitigar-ne l'obligatorietat per als casos en què, com a conseqüència de “modificacions normatives o convencionals” s'hagués afectat “l'equilibri econòmic de la prestació”, així com modificar-la per als contractes de serveis, preveient que la pròrroga hagués de ser sempre acordada de mutu acord (esmenes núm. 33 del Grup Parlamentari Popular en el Congrés; núm. 193 del Grup Parlamentari Plural, i núm. 252 del Grup Parlamentari Vox).

<sup>3</sup> Tal com s'hi assenyalava en el preàmbul, s'introdueixen “una sèrie de disposicions que tenen com a objecte incrementar la concurrència i augmentar la transparència i l'objectivitat en els procediments d'adjudicació en la contractació administrativa”, entre les quals es troba la prohibició de pròrrogues tàcites establerta en els articles 8.1.d i 68. I, ja en l'[Informe 7/2009, de 3 de juliol](#), d'aquesta Junta Consultiva, es va assenyalava que a partir de l'entrada en vigor de la Llei 53/1999, de 28 de desembre, esmentada, les pròrrogues tàcites, admissibles conforme a la legislació anterior, havien de ser rebutjades, de manera que les eventuais pròrrogues tàcites que s'acordessin a partir de l'entrada en vigor d'aquella Llei, independentment de la data d'adjudicació del contracte, no es podien admetre i el contracte s'havia de considerar extingit.



concedir un termini que ha de ser, almenys, igual al temps perdut, a menys que l'empresa contractista en demani un altre de més curt.<sup>4</sup>

En canvi, i com a novetat respecte de la normativa de contractació pública anterior, la LCSP ha incorporat en l'article 29.4 un supòsit de pròrroga que, aquesta sí, podria ser qualificada de forçosa i, també, excepcional –en la mesura que opera al marge del règim de pròrroga establert en el plec de conformitat amb el règim legal a què s'ha al·ludit anteriorment, així com també al marge del termini màxim de durada dels contractes–, justament per cobrir el buit legal existent per a determinades situacions que es produeixen en la realitat, de casos en què al venciment d'un contracte no se n'hagi formalitzat el nou que garanteixi la continuïtat de la prestació. Així, es preveu per a casos en què la no formalització del nou contracte sigui deguda a incidències resultants d'esdeveniments imprevisibles per a l'òrgan de contractació i produïdes en el procediment d'adjudicació; en què concorrin raons d'interès públic per no interrompre la prestació, i en què l'anunci de licitació del nou contracte s'hagi publicat amb una antelació mínima de tres mesos respecte de la data de finalització del contracte originari. En tot cas, fins i tot per aquesta pròrroga, excepcional i absolutament acotada com s'ha vist, la Llei preveu, sens dubte per a la salvaguarda dels principis d'igualtat de tracte i lliure competència, que no es modifiquin les condicions del contracte i que el període durant el qual continuï no excedeixi de nou mesos.

La garantia de la continuïtat de la prestació del servei és la raó de ser de la previsió continguda, per als casos de gestió indirecta de serveis públics locals, en el Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals (ROAS), de conformitat amb l'article 235.a del qual les empreses contractistes tenen l'obligació, en cas d'extinció normal del contracte, de continuar prestant el servei "fins que un altre es faci càrrec de la seva gestió".<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Aquesta mateixa previsió s'ha mantingut en l'article 195.2 de la LCSP vigent, si bé suprimint-hi la paraula "pròrroga" per fer referència ara a "ampliar el termini inicial d'execució". A més, la LCSP vigent ha incorporat respecte del TRLCSP una previsió similar en l'article 29.3, en el qual es disposa que "quan es produeixi demora en l'execució de la prestació per part de l'empresari, l'òrgan de contractació pot concedir una ampliació del termini d'execució, sense perjudici de les penalitats que si s'escau siguin procedents, i en el cas dels contractes administratius és aplicable el que preveuen els articles 192 i següents d'aquesta Llei" –per tant, recull també una ampliació del termini d'execució no circumscrita al fet que la demora no sigui imputable a la contractista, de caràcter potestatiu per a l'òrgan de contractació, i aplicable a tots els contractes del sector públic, a diferència de la continguda en l'article 195, que només ho és als contractes de les administracions públiques.

<sup>5</sup> A aquesta previsió al·ludeix el Tribunal Català de Contractes del Sector Públic en la [Resolució 216/2019, de 26 de juny](#), en la qual s'analitza si concorren les circumstàncies que justifiquen la decisió unilateral de l'òrgan de contractació de perllongar l'execució d'un contracte fins a la formalització del nou, no més enllà de nou mesos, atesa la necessitat de garantir la continuïtat de la prestació. En aquest sentit, després d'assenyalar que no és aplicable l'article 29.4 de la LCSP, atès que el règim jurídic del contracte era el TRLCSP "i partint que en aquell moment no existia una solució explícita a situacions de necessitat en la continuació en la prestació del servei fins a l'adjudicació de nou del contracte", el Tribunal afirma, tenint en compte les característiques i abast del servei contractat –contracte de gestió administrativa i econòmica de Transports Municipals del Gironès, SAU–, la terminació normal del contracte i la necessitat de continuació fins al nou contracte, que podria tenir encaix en aquest supòsit el que preveu l'article 235.a del ROAS. A



A aquesta mateixa finalitat de manteniment de la continuïtat del servei obeeix també l'obligació de l'empresa contractista "en cas d'extinció del contracte per compliment del mateix" de "seguir prestant el servei fins que es formalitzi el nou contracte", establerta actualment en l'article 288.a de la LCSP respecte dels contractes de concessió de serveis.<sup>6</sup>

En definitiva, la normativa de contractació pública regula la durada dels contractes delimitant-la, i estableix l'exigència que les eventuais pròrrogues –i, per tant, la durada màxima que els contractes poden assolir–, siguin conegudes i tingudes en compte en el moment de la licitació dels contractes per les empreses interessades. Això entronca directament amb el respecte i la salvaguarda de la lliure competència i dels principis que regeixen la contractació pública, principalment els d'igualtat de tracte, concurrència i transparència, en la mesura que les pròrrogues no previstes comporten *de facto* una modificació del contracte –en una condició essencial com és la seva durada, que en cas d'haver estat coneguda per les empreses en el moment de la licitació els hauria pogut permetre presentar una oferta diferent– o, el que és encara pitjor, una nova adjudicació sense licitació prèvia.

#### **IV. Conseqüències derivades de la realització de pròrrogues tàcites o verbals, això és, de la realització de les prestacions pròpies d'un contracte públic sense contracte. La prohibició d'enriquiment injust.**

La continuació de la prestació d'un servei que és objecte d'un contracte públic més enllà de la seva durada i de la seva o les seves eventuais pròrrogues –previstes de conformitat amb el règim jurídic vigent al qual s'ha al·ludit en la consideració jurídica anterior–, sobre la base de pròrrogues tàcites o verbals suposa una infracció flagrant de l'ordenament jurídic vigent. Com s'ha dit, la prohibició de pròrrogues tàcites estava i està expressament

---

aquest efecte, té en compte els esdeveniments produïts com a conseqüència de la impugnació de la licitació per l'empresa recurrent, que van afectar la possibilitat de continuar amb la tramitació del nou contracte; que hi ha hagut una planificació de l'òrgan de contractació en haver aprovat, licitat i publicat la nova licitació amb anterioritat de l'extinció normal del contracte que ara es pretén continuar per aquestes circumstàncies; que la decisió adoptada es pren per tal d'assegurar la prestació en benefici de l'interès públic, i que continuen les prestacions del contracte inicial. En aquest cas, el Tribunal considera que no s'aprecia l'existència de cap modificació del contracte ni d'una nova adjudicació, sinó d'una "decisió de caràcter excepcional de continuació de prestació del servei fins a la nova adjudicació del nou contracte" i, en tot cas, d'una durada de fins a nou mesos.

<sup>6</sup> En el Dictamen del [Consell Consultiu d'Aragó 98/2010, de 29 de setembre](#), s'al·ludeix a la possibilitat de continuació de la prestació d'un servei públic, un cop aquest s'ha extingit, assenyalant que fins que no es produeixi un acte formal i positiu d'extinció del contracte "puede excepcionalmente continuar el contratista en la prestación del servicio por una imperiosa razón de orden público, como lo es la continuidad en la prestación del servicio público (...), y sin perjuicio de que, por ser la competencia irrenunciable (...) y estar tanto la Administración como los ciudadanos obligados a someterse a todos los contenidos ordenamiento (...), no pueda abstenerse lícitamente el Ayuntamiento de incoar y resolver el expediente tendente a la extinción del contrato, y que lo haga, además, en la brevedad del plazo que resulte congruente y racionalmente posible y al objeto de evitar que pueda interpretarse la existencia de una tácita y nueva adjudicación al mismo contratista con ausencia o alejamiento de las directrices, principios y criterios establecidos en la normativa comunitaria europea".



recollida en els articles 23 del TRLCSP i 29 de la LCSP, que no les consideren admissibles “en cap cas”, i la prohibició de contractació verbal –llevat que el contracte tingui caràcter d'emergència– es conté en l'article 37.1 de la LCSP.

Aquesta contravençió de l'ordenament jurídic s'ha anat equiparant al supòsit, no ja d'elusió de tràmits essencials del procediment, sinó de contractació prescindint totalment i absolutament del procediment establert legalment.<sup>7</sup>

De conformitat amb el TRLCSP –aplicable, com ja s'ha dit, *ratio temporis* al supòsit de fet que s'analitza, en la mesura que “l'acord tàcit” de continuació de la prestació sense contracte es va produir el mes de gener de 2018, de manera que no havia entrat encara en vigor la LCSP–, els contractes de les administracions públiques i els contractes subjectes a regulació harmonitzada són invàlids, a més dels casos en què la invalidesa derivi de la il·legalitat de les seves clàusules, “quan ho sigui algun dels seus actes preparatoris o el d'adjudicació, perquè hi concorre alguna de les causes de dret administratiu o de dret civil a què es refereixen els articles següents” (article 31); i entre les causes de nul·litat de dret administratiu (article 32) es recullen “les indicades a l'article 62.1 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre” –actualment article 47 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques–, entre les quals hi ha la relativa al fet que els actes de les administracions públiques s'hagin dictat “prescindint totalment i absolutament del procediment legalment establert o de les normes que contenen les regles essencials per a la formació de la voluntat dels òrgans col·legiats”.<sup>8</sup>

En aquest sentit es pronuncia la Comissió Jurídica Assessora de Catalunya en el [Dictamen 131/2020, de 5 de maig](#), en el qual, després de recordar que “la legislació de contractes atribueix un caràcter formal a la contractació pública, amb la imposició d'un determinat procediment i la seva formalització i, paral·lelament, amb la prohibició de la contractació verbal, excepte en els supòsits molt excepcionals de contractació d'emergència”, afirma que “de conformitat amb la jurisprudència, aquesta Comissió ha

---

<sup>7</sup> Tal com assenyalava la Comissió Jurídica Assessora de Catalunya en el [Dictamen 206/2013, de 6 de juny](#), –emès en ocasió de la revisió d'ofici de la prestació del servei de neteja d'un complex educatiu més enllà de la durada de l'inicial, sense contracte–, amb l'omissió de la contractació prescrita legalment, els articles de la LCSP –de 2007, en el cas que s'analitza– que s'haurien infringit són, com a mínim, en relació amb la fase de preparació del contracte, els articles sobre l'expedient de contractació i sobre els plecs de clàusules administratives particulars i tècniques; en relació amb la fase de selecció de la contractista, els articles sobre la convocatòria de les licitacions i sobre la formalització, així com, addicionalment, l'article que estableix la prohibició de contractació verbal excepte que el contracte tingui caràcter d'emergència, en la mesura que s'entén que es va produir una contractació tàcita o verbal. Així mateix, considera que “es constata que s'hauria eludit totalment el procediment de contractació, ja que s'ultrapassaria el límit dels contractes menors previst per als contractes de serveis, s'hauria infringit la normativa de contractació verbal, amb intenció d'evitar l'aplicació de les normes de contractació administrativa pertinent”, i que, per tant, hi ha una vulneració especialment rellevant del procediment de contractació pública, de manera que l'absència total de procediment determina la invalidesa de l'acte.

<sup>8</sup> Actualment, el règim d'invalidesa està regulat en els articles 38 i següents de la LCSP, que, a diferència del TRLCSP, no només és d'aplicació als contractes de les administracions públiques, sinó també als contractes subscrits pels poders adjudicadors.



reiterat (dictàmens 333/2012, 244/2016 i 177/2019) la nul·litat de l'encàrrec verbal i, per tant, del contracte verbal celebrat per l'Administració, per concurrència de la causa de nul·litat de ple dret recollida en l'article 47.1.e de l'LPAC, per remissió de l'article 39.1 de l'LCSP, atesa l'omissió total del procediment legalment establert”.

Pel que fa als efectes de la declaració de nul·litat, l'article 35 del TRLCSP estableix –en els mateixos termes que l'article 42 de la LCSP vigent– l'obligació de restitució recíproca de les parts de les coses que hagin rebut en virtut del contracte i, quan això no sigui possible, com succeeix en el cas que s'analitza, l'obligació de retornar-ne el valor, així com també l'obligació de la part culpable d'indemnitzar la contrària els danys i perjudicis soferts i la possibilitat de la continuació dels efectes del contracte nul “sota les seves mateixes clàusules”, si la declaració de nul·litat produeix un trastorn greu al servei públic i fins que s'adoptin les mesures urgents per evitar el perjudici.

Així, com és sabut, les conseqüències de la invalidesa dels contractes pretenen la situació ideal de fer-ne desaparèixer tots els efectes, si bé és habitual a la pràctica que es produeixin situacions en què és procedent la compensació o, fins i tot, la indemnització a alguna de les parts, habitualment a la contractista que ha assumit la realització de les prestacions que conformaven l'objecte del contracte nul. En aquest sentit, cal també assenyalar que, si bé hi ha acord per part de la doctrina i de la jurisprudència respecte de la necessitat de garantir l'equilibri econòmic entre les parts, no hi ha unanimitat respecte de la via procedimental procedent per fer-ho.<sup>9</sup>

En aquest àmbit s'emmarquen institucions diverses, com són l'acció d'enriquiment injust i el reconeixement extrajudicial de crèdits, a les quals s'ha de recórrer de forma absolutament excepcional per no donar cobertura de manera general a actuacions contràries a dret; essent la prohibició d'enriquiment injust una construcció jurisprudencial l'incompliment de la qual comporta el corresponent deure de compensació<sup>10</sup>, si bé cal

---

<sup>9</sup> Així ho ha posat de manifest la Comissió Jurídica Assessora de Catalunya al Dictamen 131/2020, de 5 de maig, ja esmentat, en el qual afirma que “el principal problema pràctic que planteja la contractació verbal és trobar una solució jurídica correcta al supòsit freqüent en què l'empresa ha prestat efectivament els serveis encarregats verbalment però, en canvi, no ha rebut de l'Administració el pagament pactat. Hi ha acord en la jurisprudència, la doctrina dels òrgans consultius i la doctrina científica en el sentit que l'esmentada solució ha d'aconseguir assegurar l'equilibri econòmic entre les parts. Per tant, cal evitar que es produeixi un benefici jurídicament injustificat, mitjançant la imposició a l'Administració de l'obligació de pagar a l'empresa una compensació econòmica per la prestació efectivament realitzada. No obstant això, a partir d'aquest acord inicial, cal constatar l'existència d'una controvèrsia en relació amb el fonament d'aquesta obligació (la nul·litat de l'encàrrec i, per tant, del contracte verbal; la producció d'un dany a l'empresa; o la prohibició d'enriquiment injust de l'Administració) i de la via procedimental a seguir (revisió d'ofici, responsabilitat patrimonial de l'Administració, reconeixement extrajudicial de crèdit o enriquiment injust)”.

<sup>10</sup> Tal com recorda la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de Canàries, en l'[Informe 4/2016, de 7 de juny](#), relatiu a la “duración de un contrato de servicios y su prórroga, plazo de ejecución y plazo de duración, retraso en la ejecución del servicio por causas no imputables al contratista”, “la teoría del enriquecimiento injusto de elaboración jurisprudencial, como las STS de 9 de octubre de 2000 o de 1 de marzo de 2004, exige el cumplimiento de los mismos requisitos exigidos en la legislación civil: a) la existencia de un enriquecimiento patrimonial de una de las partes; b) acompañada de un empobrecimiento patrimonial de la otra parte; c) la existencia de una





reiterar que s'ha d'evitar recórrer a aquestes figures de manera que s'acabin "normalitzant" les situacions d'il·legalitat contractual.<sup>11</sup>

En aquest sentit, cal recordar que la compensació que és procedent per evitar l'enriquiment injust de l'Administració no deriva del propi contracte nul ni, per tant, s'ha d'atendre en tot cas a allò que hi estigui pactat, sinó que deriva del deure d'evitar l'enriquiment –i el consegüent empobriment– derivat de les prestacions realitzades, de manera que s'hauria de limitar a aquest efecte. Així, la doctrina d'alguns òrgans consultius ha considerat que aquesta compensació s'ha de limitar al valor de la prestació, sense incloure-hi el benefici industrial.

En el Dictamen 131/2020, de 5 de maig, ja esmentat, la Comissió Jurídica Assessora de Catalunya afirma que "la restitució obligada per l'article 42.1 de l'LCSP, en el supòsit de liquidació d'un contracte nul, només ha de comprendre el valor efectiu de la prestació realitzada i no la resta dels conceptes que inclou el valor estimat d'un contracte que es pressuposa vàlid", recordant també que "l'obligació de l'Administració de fer el pagament al contractista, en la hipòtesi de contracte verbal, no deriva d'aquest contracte, que és nul de ple dret, sinó directament de la llei, en concret, de la previsió legal que imposa la restitució recíproca de les prestacions com a primer efecte de la liquidació del contracte nul", de manera que en no fer-se el pagament en compliment d'un contracte "el seu import no es correspon necessàriament amb el preu del contracte, sinó amb el cost d'allò que efectivament hagi realitzat el contractista". I continua raonant que "aquesta afirmació és coherent amb la dinàmica pròpia de la nul·litat de ple dret: amb l'establiment de l'obligació de restitució recíproca de les prestacions, el legislador pretén la restauració de la situació existent abans de l'actuació administrativa nul·la. Pretensió que es fa realitat en la mesura que sigui possible: si no és possible la restitució in natura, se substitueix per la devolució del seu valor econòmic. En definitiva, la finalitat buscada per l'article 42.1 de l'LCSP és que ambdues parts tornin a l'estat anterior a l'encàrrec verbal i la realització de

---

relación de causalidad entre las dos relaciones anteriores; d) la ausencia de justificación de esa situación; e) que la prestación ejecutada haya sido consecuencia de una orden o decisión administrativa, no por una decisión unilateral del contratista". A aquests mateixos pressupòsits també al·ludeix el Tribunal Suprem en la [Sentència d'11 de maig de 2004 \(recurs 3554/1999\)](#), citada posteriorment en la seva [Sentència de 12 de desembre de 2012 \(recurs 5694/2010\)](#), en la qual es pronuncia sobre l'aplicació de la prohibició d'enriquiment injust en l'àmbit de la contractació pública.

<sup>11</sup> Tal com assenyala l'Agència Valenciana Antifrau, en la [Recomanació general "La via de l'enriquiment injust en el sector públic: ús o abús?"](#), en la qual, després de recordar que "tot acord de continuïtat dels serveis públics aliè als conductes legals previstos en la normativa contractual per als supòsits molt excepcionals que hem apuntat (nuats a la nul·litat o a la nova previsió de l'art. 29.4 LCSP) accionaria el mecanisme de l'enriquiment injust, contribuint a la seua generalització, en contra de la seua naturalesa excepcional", conclou que "l'enriquiment injust com a garantia de continuïtat d'un servei públic és una constant dels acords contraris a objeccions de la intervenció", que "planteja seriosos problemes en produir-se un buit en la cobertura de la necessitat pública pel lliit legalment previst", i "en matèria de contractació, es tracta d'una mesura excepcionalíssima, lligada a la nul·litat i no a la 'pròrroga de facto' d'un contracte, més enllà de la nova previsió de l'article 29.4 LCSP, per la qual cosa, fora de tots dos supòsits, l'acord de continuïtat dels serveis públics accionaria el mecanisme de l'enriquiment injust, contribuint a la seua generalització, en contra de la seua naturalesa excepcional".



la prestació. És per aquest motiu que s'ha d'assolir que el contractista quedi indemne mitjançant l'abonament del cost efectiu de la seva actuació, però sense anar més enllà, en particular, sense obtenir el benefici industrial propi d'una contractació regular".<sup>12</sup>

En aquest sentit, en el càlcul de la compensació, limitada als costos efectius i sense incloure els altres components retributius propis dels contractes subscrits vàlidament – com el benefici industrial–, sí que s'han de tenir en compte les despeses salarials que efectivament s'hagin derivat de la realització de la prestació, amb l'increment que, si s'escau, aquestes hagin experimentat en ocasió de la negociació col·lectiva. En canvi, en un supòsit com el descrit en els documents que acompanyen la petició d'informe, en què s'està prestant un servei en una situació totalment contrària a la normativa de contractació pública, en cap cas és procedent de parlar de "revisió de preus" del contracte, en la mesura que no existeix tal contracte.<sup>13</sup>

Evidentment, de la prohibició d'enriquiment sense causa no en deriva el naixement d'un contracte o d'obligacions contractuals, en els casos d'absència de contracte com el que es planteja en la petició d'informe, sinó únicament el reconeixement del deute per evitar el dit enriquiment injust de l'Administració, de manera que la quantia que s'ha d'abonar a l'empresa és la que escaigui per evitar el dit enriquiment injust, però en cap cas és un preu que pugui ser "revisat". Certament, en les sentències del [Tribunal Superior de Justícia de Madrid 390/2016, de 10 novembre \(recurs 614/2016\)](#) i [65/2017, de 22 de febrer \(recurs 696/2016\)](#), esmentades en l'informe jurídic que acompanya la sol·licitud d'aquest informe, s'afirma la improcedència de la revisió de preus en supòsits d'execució sense contracte<sup>14</sup> –per bé que, cal insistir, tampoc en el cas que existís un contracte

---

<sup>12</sup> Així ho ha considerat també el Consell Consultiu d'Andalusia en els dictàmens 270/2002, de 23 d'octubre, 513/2020, de 30 de setembre, i 720/2020, de 22 de desembre, entre altres; i també es recull en la [Instrucció 2/2012, de 12 de març, de la interventora general i de la directora de l'Advocacia sobre la tramitació que s'ha de seguir en els supòsits de reconeixement extrajudicial de crèdits derivats de la contractació irregular](#), si bé la previsió relativa al fet que "el cost econòmic ha d'incloure en qualsevol cas l'enriquiment de l'Administració, és a dir, el valor de la cosa que l'Administració hagi rebut, i no és procedent un increment en concepte de benefici industrial" va ser "suspès provisionalment" per la [Instrucció 3/2016, de 20 de juliol, de l'interventor general de la Comunitat Autònoma i del director de l'Advocacia de la Comunitat Autònoma](#).

<sup>13</sup> Tal com s'assenyala en la [Sentència núm. 119/2017, de 2 juny, del Tribunal Superior de Justícia de Castella i Lleó](#), a la qual s'al·ludeix en la documentació que s'adjunta a la petició d'informe, en un cas en què "no consta acuerdo expreso alguno entre las partes para prorrogar el contrato, ni la tramitación de expediente alguno de prórroga del mismo, ni consta adoptado acuerdo alguno por el órgano de contratación, por lo que el contrato inicial no pudo prorrogarse (...)", i que no és controvertit que l'empresa va continuar prestant els serveis més enllà del contracte inicial, "es evidente que tales servicios podrán serle retribuidos a la recurrente en virtud de otro u otros contratos (la Administración sostiene que los servicios se prestaron mediante contratos menores) o al amparo de la doctrina que prohíbe el enriquecimiento sin causa, pero nunca en virtud de un contrato inicial que no ha sido prorrogado".

<sup>14</sup> En aquestes sentències, a més de recordar que "la revisión de precios es propia de los contratos que celebren las Administraciones Públicas, (...) la realidad de la forma en que la recurrente accedió a la prestación del servicio lo fue por razones de urgencia e interés público, sin seguirse procedimiento de contratación alguno establecido en el TRLCSP, ni respetarse su normativa, y sin haberse producido la preceptiva fiscalización previa del gasto", també s'afirma que



vigent seria procedent la dita revisió fonamentada en la modificació de les condicions salarials per negociació col·lectiva, com ja s'ha dit.

Per a la determinació de la quantia que s'ha d'abonar a l'empresa que ha estat prestant serveis propis d'un contracte públic sense contracte, com a compensació –que no preu– en el marc de la institució de la prohibició d'enriquiment injust, i partint de la necessitat de trobar un equilibri entre la continuació de l'acció de l'Administració i el respecte als principis i a la normativa de contractació pública, tant la doctrina com la jurisprudència han assenyalat també la necessitat de tenir en compte a l'efecte d'aquesta determinació l'actuació o la conducta de l'empresa contractista. Així, s'ha posat de manifest la improcedència de l'enriquiment o obtenció de benefici per part de l'empresa que també ha actuat amb contravençió d'aquella normativa i principis essent coneixedora de la irregularitat, la qual cosa pren especial rellevància en casos de prestació de serveis sense contracte i, per tant, amb una absència total de procediment. En aquest sentit, el Tribunal Suprem ha assenyalat que “el desequilibrio ha de estar constituido por prestaciones del particular que no se deban a su propia iniciativa ni revelen una voluntad maliciosa del mismo, sino que tengan su origen en hechos, dimanantes de la Administración pública, que hayan generado razonablemente en ese particular la creencia de que le incumbía un deber de colaboración con dicha Administración”.<sup>15</sup>

En uns termes més rotunds, el Consell Consultiu d'Andalusia, després d'assenyalar que “en principio, la restitución solo puede comprender el valor de la prestación realizada, lo que incluye sus costes efectivos, pero no los demás componentes retributivos propios de un contrato válidamente celebrado, dado que, al ser el contrato nulo, no produce efectos económicos propios del contrato eficaz, por lo que la obligación de devolver no deriva, en este caso, del contrato”, afirma que “el contratista que consiente una irregular actuación administrativa, prestando por su parte unos servicios sin la necesaria cobertura jurídica sin oposición alguna, se constituye en copartícipe de los vicios de que el contrato pueda adolecer, dando lugar a que recaigan sobre él mismo las consecuencias negativas de tales vicios” i que “resulta improbable que quien contrata con la Administración desconozca, por mínima que sea su diligencia, que no puede producirse una contratación prescindiendo de todo procedimiento”, de manera que només és procedent l'abonament íntegre de la prestació, i no només les despeses, “cuando no puede calificarse al contratista como partícipe de la nulidad”.<sup>16</sup>

---

dita actuació “no puede imputarse únicamente a la Administración, ya que la recurrente –que además como contratista habitual debía de conocer las formalidades de la contratación administrativa– aceptó el encargo realizado por la Administración en la forma que lo hizo sin procedimiento de selección del contratista ni publicidad, eludiendo la observación de los requisitos formales de la normativa de contratación pública que le podrían perjudicar tales como la licitación pública en concurrencia competitiva, y la selección del contratista de acuerdo con los principios de congruencia, transparencia e implícitamente de igualdad para que todos puedan participar en el proyecto de selección de contratista, beneficiándose por tanto de tal situación irregular”.

<sup>15</sup> [Sentència de 23 de març de 2015 \(recurs 993/2014\)](#) –que reproduïx els termes de la [Sentència de 18 de juliol de 2003 \(recurs 254/2002\)](#).

<sup>16</sup> Dictàmens del Consell Consultiu d'Andalusia 513/2020, de 30 de setembre, i 720/2020, de 22 de desembre, ja esmentats, i en el mateix sentit el Consell Consultiu d'Aragó en el [Dictamen 5/2020, de 28 de gener](#), en el qual també afirma tenir “la impresión de que se ha asumido rutinariamente y



I també la Comissió Jurídica Assessora de Catalunya, en el ja esmentat Dictamen 131/2020, de 5 de maig, afirma, d'una banda, que “el retret a l'Administració sempre s'haurà de fer: mai no pot al·legar desconeixement de la seva subjecció al principi de legalitat administrativa i, en matèria de contractació pública, de la imposició legal de procediment i formalització, amb prohibició expressa de la contractació verbal” i, de l'altra, que “aquest retret també es pot formular habitualment al contractista” en la mesura que “és molt improbable que l'empresa que contracta amb l'Administració desconeixi, per molt petita que sigui la seva capacitat i la seva diligència, la irregularitat de la seva actuació: que ignori que no pot realitzar la prestació demanada per l'Administració, sense formular-hi cap oposició, amb només la cobertura d'un encàrrec verbal, al marge de qualsevol exigència formal”, si bé “no es pugui descartar totalment” la possibilitat que desconeixés la manca de cobertura legal de l'operació en què intervé. En aquest sentit, afirma que “el més probable, per tant, és que es pugui considerar aquest contractista com a copartípic dels vicis del contracte i, en aquest sentit, com a partípic de la nul·litat provocada” i, en definitiva, que “en aquesta hipòtesi no és absurd, ans el contrari, es pot considerar convenient, que recaiguin també sobre aquesta part les conseqüències negatives dels vicis esmentats”.<sup>17</sup>

Adicionalment, i prenent també en consideració la participació i el coneixement de l'empresa contractista en la situació de fet contrària a dret, de la qual també s'ha pogut beneficiar havent estat “contractista” sense guanyar la licitació prèvia corresponent, convé assenyalar que si les parts han accedit a la ficció de la “pròrroga” del contracte, és coherent amb els propis actes d'ambdues que es mantinguin les condicions amb què s'estava prestant el servei, sense pretendre una “revisió” de preus, que, a més, tampoc seria procedent, com s'ha dit, en el cas que, efectivament, s'estigués executant un contracte vàlid i vigent.

## **V. Altres conseqüències derivades de la realització de pròrrogues tàcites o verbals i possibles alternatives conformes a dret**

Al marge de la solució procedimental que s'adopti davant l'existència d'un contracte nul, derivat d'una pròrroga tàcita o verbal, convé recordar que l'abonament de la compensació que escaigui, de conformitat amb el que s'ha assenyalat en la consideració jurídica anterior, per evitar l'enriquiment injust de l'Administració, no eximeix de l'exigència de les

---

con cierto automatismo, tanto por parte de la Administración como por parte de los contratistas, el recurso al procedimiento excepcional de la revisión de oficio y que, como consecuencia de la nulidad del contrato, se puede terminar abonando a las empresas el importe facturado sin analizar si realmente se corresponde o no con el valor de la prestación” i que “actuando así, no habría diferencia entre las consecuencias de un contrato ajustado a derecho y otro nulo de pleno derecho, y esto es una consecuencia indeseable que conviene evitar”.

<sup>17</sup> En aquest mateix Dictamen la Comissió Jurídica Assessora de Catalunya al·ludeix al fet que aquesta tesi “és la que majoritàriament mantenen els òrgans consultius”, si bé “encara que sigui excepcionalment, habitualment s'admet la inclusió del benefici industrial en el cas d'inexistència de culpa (dol o negligència) o bé de mala fe del contractista (...) en aquella hipòtesi en què, ateses les circumstàncies del cas concret, no es pugui afirmar que tenia coneixement de la irregularitat del contracte i, per tant, no sigui procedent la seva qualificació com a co-causant de la seva nul·litat”.



responsabilitats en què, si s'escau, hagin incorregut les persones funcionàries i les autoritats que hagin participat en l'actuació contrària a dret.<sup>18</sup>

En aquest sentit, i deixant de banda la responsabilitat en què es pugui incórrer en l'àmbit penal –derivada de les diverses conductes punibles recollides en el Codi penal en relació amb l'actuació dels funcionaris i autoritats–, cal recordar que en la disposició addicional vint-i-vuitena de la LCSP es preveu, d'una banda, la responsabilitat patrimonial de les autoritats i del personal al servei de les administracions públiques derivada de les seves actuacions en matèria de contractació pública, tant per danys causats a particulars com a la mateixa Administració, que s'ha d'exigir d'acord amb el que disposen la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, i la seva normativa reglamentària de desplegament; i, d'altra banda, la responsabilitat disciplinària del personal al servei de les administracions públiques en què poden incórrer en cas d'infracció o aplicació indeguda dels preceptes de la LCSP, que s'ha d'exigir d'acord amb la normativa específica en la matèria.<sup>19</sup>

Així mateix, també cal tenir en compte la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern –que té per objecte, entre altres, establir els principis i les obligacions de bon govern d'acord amb els quals han d'actuar els alts càrrecs, el personal al servei de l'Administració i la resta de persones a qui és aplicable aquesta Llei, així com regular el règim de garanties i responsabilitats per l'incompliment dels deures i les obligacions que estableix, i que té la finalitat d'establir un sistema de relació entre les persones i l'Administració pública i els altres subjectes obligats, fonamentat, entre altres, en la millora de la gestió administrativa i la garantia del retiment de comptes i de la responsabilitat en la gestió pública (article 1)–, en la qual es tipifica com a infracció greu en matèria de bon govern “adoptar acords manifestament contraris a l'ordenament jurídic amb perjudici greu per a l'Administració, els interessats o els ciutadans” (article 78.3.a).

Per la seva banda, la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, preveu un conjunt d'infraccions, en l'àmbit del bon govern, i de sancions a través de les quals es poden depurar les responsabilitats derivades de l'actuació dels alts càrrecs, tant de l'àmbit estatal, com autonòmic i local (article 25), entre les quals es troba com a infracció molt greu l'adopció de “compromisos de despeses, el reconeixement d'obligacions i l'ordenació de pagaments sense crèdit suficient per fer-los o amb infracció del que disposa la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària, o la de pressupostos o altra normativa pressupostària que sigui aplicable”, quan es tracti d'una actuació culpable (article 28.c).

---

<sup>18</sup> Es pronuncien en aquest sentit l'Audiència Nacional en la [Sentència de 6 de juny de 2018 \(recurs 1007/2016\)](#) i, molt recentment, el Jutjat Contenciós Administratiu d'Ourense, en la [Sentència de 13 de gener de 2021 \(recurs 246/2017\)](#).

<sup>19</sup> En la disposició addicional dinovena del TRLCSP també es preveia la responsabilitat patrimonial de les autoritats i del personal al servei de les Administracions Públiques, en aquests mateixos termes, així com la responsabilitat disciplinària d'aquest personal en cas d'infracció o aplicació indeguda dels seus preceptes “quan hi hagi com a mínim negligència greu”, la qual es preveia que constituís falta molt greu que s'havia d'exigir d'acord amb la normativa específica en la matèria.



En un altre ordre de consideracions, també es considera necessari recordar les possibilitats previstes en la normativa de contractació pública per tal de conjuminar els límits temporals dels contractes, configurats per la dita normativa per evitar que els contractes es prolonguin indefinidament impeding la concurrència de noves empreses licitadores, amb l'existència *de facto* de supòsits en què, per circumstàncies que poden ser diverses –algunes imputables als òrgans de contractació i d'altres que no–, no es pot disposar a temps d'un contracte requerit per cobrir necessitats imminents, en ocasions abans que finalitzi el contracte precedent que estava fent-ho.

A aquesta finalitat obeeix, específicament, la possibilitat de pròrroga de caràcter forçós i excepcional –tal com denota la seva supeditació a la concurrència d'“incidències resultants d'esdeveniments imprevisibles” i de “raons d'interès públic per no interrompre la prestació”– prevista en l'article 29.4 de la LCSP, amb els límits i les condicions a les quals ja s'ha al·ludit en la consideració jurídica III d'aquest informe, si bé, com també s'ha dit, no resulta aplicable al supòsit de fet plantejat en la consulta al qual resulta aplicable el TRLCSP, atès que la finalització del contracte i la continuació de l'execució de la prestació es va donar en un moment anterior a l'entrada en vigor de la LCSP.

Així mateix, a aquesta finalitat obeeix també l'obligació de l'empresa contractista de seguir prestant el servei fins a la formalització del nou contracte, prevista tant en el ROAS com en la LCSP i a la qual s'ha fet referència en la consideració jurídica III, si bé tampoc resulta aplicable al supòsit de fet plantejat en la petició d'informe a aquesta Junta Consultiva, tant per raó de la tipologia contractual –en no tractar-se d'un contracte de concessió ni de gestió indirecta de serveis públics locals–, com *ratione temporis*, pel que fa a la previsió de la LCSP.

En canvi, sí que resultava plenament aplicable al supòsit de fet plantejat en l'escrit de petició d'informe la possibilitat prevista tant en l'article 170 del TRLCSP com en l'article 168 de la LCSP de recórrer al procediment negociat sense publicitat perquè un procediment obert o restringit seguit prèviament hagi quedat desert; i, fins i tot, també es podria plantejar la possibilitat de dur a terme la contractació mitjançant un procediment negociat sense publicitat per raó d'urgència, de conformitat amb el que disposen els mateixos articles 170 del TRLCSP i 168 de la LCSP –tenint en compte que la causa habilitant en aquest supòsit exigeix que la urgència sigui resultant d'esdeveniments imprevisibles i no imputables a l'òrgan de contractació.

Així mateix, si bé en ocasions s'ha plantejat la possibilitat de contractes “menors pont”,<sup>20</sup> descartant la possibilitat de tramitació urgent de l'expedient perquè no dona resposta en casos de necessitat immediata, no es pot deixar de fer esment actualment a la possibilitat de dur a terme una contractació mitjançant un procediment obert simplificat –abreujat o

---

<sup>20</sup> Sobre aquesta qüestió s'ha pronunciat la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de Canàries, en l'Informe 4/2016, de 7 de juny, ja esmentat, assenyalant que per garantir la prestació d'un servei en el període que va des de l'extinció del contracte fins a l'adjudicació d'un nou, després de la tramitació de l'oportú procediment, una possibilitat seria la de subscriure un contracte independent, “bien a través de la celebración de un contrato menor puente; bien a través de una licitación por la vía de urgencia”, i que “habrá de justificarse que el contrato tiene un carácter transitorio, cuáles son las prestaciones esenciales y la frecuencia mínima imprescindible de las mismas. Se justificaría así que no se busca una prórroga fraudulenta del contrato, sino el dar una solución de una situación de necesidad y de garantía del interés público”.



no, en funció de la quantia—, per cobrir el servei durant els mesos en què es licita el nou contracte, a la qual, certament, és probable que només es presenti l'empresa que ja està prestant el servei, en cas que hi operi la subrogació de personal, però que, en primer terme, dona cobertura legal a la situació que es dona entre dos contractes i, en segon lloc, permet justament la revisió de les condicions —com per exemple, les salarials aplicables al personal que l'ha de prestar—, si s'escau, d'acord amb la realitat de cada moment.

Per finalitzar, és obligat esmentar la correcta planificació i programació de la contractació pública com a mitjà que, a més de ser obligatori actualment de conformitat amb l'article 28 de la LCSP, és crucial per evitar aquests tipus de situacions radicalment il·legals —o, si més no, reduir la probabilitat que es produeixin— que, addicionalment als perjudicis que posa de manifest aquest informe, també comporten el risc que es faci un ús ineficient dels recursos públics.<sup>21</sup>

Sobre la base de les consideracions anteriors, la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa formula les següents

## CONCLUSIONS

I. No és procedent la revisió de preus d'un contracte motivada per l'increment sobrevingut dels costos salarials de les empreses contractistes derivats de la negociació col·lectiva, ni en el període de la seva durada inicial, ni en el de la seva pròrroga. A més, tampoc és procedent parlar de "revisió de preus" en el cas que s'estigui executant una prestació sense cobertura contractual sota l'aparença d'una pròrroga, que no és tal, atès que s'ha acordat de forma tàcita o verbal i, per tant, és contrària a dret.

II. Els contractes del sector públic poden ser objecte de les pròrrogues que s'hagin previst de manera expressa en els plecs, amb les característiques i els requisits establerts per la normativa de contractació pública, a les quals s'al·ludeix en la consideració jurídica III d'aquest informe, sense que en cap cas es pugui produir la pròrroga d'un contracte pel consentiment tàcit de les parts. Per tant, la continuació de les prestacions pròpies d'un contracte públic més enllà de la seva durada i de la seva o les seves eventuais pròrrogues, al marge de les excepcions taxades i legalment establertes —previstes actualment en els articles 29.3, 29.4, 195.2 i 288.a de la LCSP i en l'article 235.a del Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals, a les quals també s'ha fet referència en aquella mateixa

---

<sup>21</sup> Així ho afirma també l'Agència Valenciana Antifrau, en la [Recomanació general "La planificació: herramienta clave para prevenir los riesgos de corrupción en las organizaciones"](#), en la qual recorda que és "imprescindible que cada organización planifique la manera de gastar los recursos públicos en beneficio de la comunidad, tratando así la contratación como inversión meditada y justificada" i que "planificar los contratos posibilitará su control interno (especialmente el control financiero permanente) contribuyendo así a minimizar los riesgos de corrupción, sus costes económicos y la 'parálisis funcional' al retrasar la ejecución de las prestaciones contratadas con la el consiguiente descrédito reputacional".



consideració jurídica III d'aquest informe–, sobre la base de pròrrogues tàcites o verbals, suposa una infracció flagrant de l'ordenament jurídic vigent.

**III.** La compensació que escau abonar a una empresa que hagi estat executant les prestacions pròpies d'un contracte públic sense contracte, per evitar l'enriquiment injust de l'Administració, no deriva de la pròrroga verbal o tàcita del contracte, que és nul·la, sinó que deriva del deure d'evitar el dit enriquiment, de manera que s'ha de limitar a aquest efecte, tenint en compte l'actuació o la conducta de l'empresa, en els termes en què ho ha assenyalat la doctrina i la jurisprudència a què es fa referència en la consideració jurídica IV d'aquest informe.

**IV.** L'abonament de la compensació que sigui procedent per evitar l'enriquiment injust de l'Administració no eximeix de l'exigència de responsabilitats en què, si s'escau, hagin incorregut les persones funcionàries i les autoritats que hagin participat en l'actuació contrària a dret.

**Barcelona, 12 de febrer de 2021**