



Informe 13/2024, de 25 de abril, de la Junta Consultiva de Contractación Pública de Cataluña (Comisión Permanente), sobre la posibilidad de reequilibrar un contrato durante su prórroga y durante la prórroga excepcional regulada en el artículo 29.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, así como sobre la compensación o retribución que procede por la obligación de continuar prestando el Servicio

ANTECEDENTES

I. Desde el Consell Comarcal de El Baix Penedès se ha solicitado el informe de esta Junta Consultiva de Contractación Pública en relación con diversas cuestiones relacionadas con la posibilidad eventual de reequilibrio de un contrato de servicios, tanto durante su vigencia inicial, como durante el período de prórroga.

La consulta se origina con relación a un contrato de servicios afectado significativamente por el incremento sobrevenido del precio de la energía y con ocasión del acuerdo de su prórroga excepcional, adoptado de conformidad con el artículo 29.4 de la Ley 9 /2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, debido a la interposición de un recurso especial en materia de contratación contra la adjudicación del contrato del que es el precedente.

II. Así, el Consell Comarcal de El Baix Penedès formula varias cuestiones en los siguientes términos literales:

- “1. Debido al incremento sobrevenido del precio de la energía, ¿sería una posible vía para reequilibrar el contrato mediante la modificación contractual no prevista en los Pliegos que rigen el contrato 'cuando la necesidad de modificar un contrato vigente se derive de circunstancias sobrevenidas y que fueran imprevisibles en el momento en que tuvo lugar la licitación del contrato, siempre que se cumplan las tres condiciones siguientes: 1a) Que la necesidad de la modificación se derive de circunstancias que una Administración diligente no hubiera podido prever; 2ª) Que la modificación no altere la naturaleza global del contrato; 3a) Que la modificación del contrato implique una alteración en la cuantía que no exceda, aislada o conjuntamente con otras modificaciones acordadas conforme a este artículo, del 50 por ciento de su precio inicial, IVA excluido'?”
2. ¿Sería posible llevar a cabo este reequilibrio del contrato al encontrarse en situación de prórroga excepcional (art. 29.4 LCSP)?
3. ¿Existe alguna otra vía para reequilibrar el contrato, a la vista del incremento sobrevenido del precio de la energía?
4. El pago a la empresa como contrapartida por el servicio prestado durante el período de continuidad del servicio amparado en el art. 29.4 de la LCSP o en una futura orden de continuación del servicio por orden de la entidad contratante que, de acuerdo con el informe de esta Junta Consultiva debe compensar adecuadamente todos los gastos que se deriven de la obligación de continuar prestando el servicio, en el marco de las condiciones establecidas en el contrato de concesión finalizado, si bien adaptadas a las circunstancias que concurren durante este período, dado que la concesionaria no debe verse perjudicada por las eventuales consecuencias económicas de la falta de formalización del contrato posterior, implica que tiene derecho a la compensación de todos los gastos reales en los

que incurran con el incremento de DG +BI teniendo en cuenta que nos encontramos ante un contrato de servicios y no en un contrato de concesión de servicios ? ¿Habría que entender entre todos los gastos también los incrementos de sueldo derivados de la negociación colectiva? ¿El resto de las condiciones del contrato que menciona el artículo 29.4 deberían entenderse como las condiciones técnicas?

5. ¿Afecta esta decisión que quien ha interpuesto el recurso a la adjudicación del contrato ante el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público sea la empresa que venía prestando el servicio? ¿Cómo debería procederse si una vez finalizado el plazo de 9 meses no hay resolución del Tribunal de Contratos del Sector Público?

6. En caso de que la pregunta 4 fuera afirmativa, ¿se podría imponer algún tipo de control en las compras a terceros (cómo pedir tres presupuestos) para cumplir con los principios presupuestarios de toda administración pública?

7. En el caso que nos ocupa, en qué no está desglosado los Gastos Generales y el Beneficio Industrial, ¿cuál sería el criterio a seguir?"

III. Según los artículos 3.1.a y 4.1.d del Decreto 118/2023, de 27 de junio, por el que se establece la composición y el régimen jurídico de la Junta Consultiva de Contractación Pública de Cataluña, esta Junta Consultiva informa sobre las cuestiones que, en materia de contratación pública, le sometan, entre otras, las entidades que integran la Administración local en Cataluña. Por otra parte, el artículo 11.1.a del propio Decreto atribuye a la Comisión Permanente la aprobación de los informes sobre las cuestiones relativas a la interpretación de la normativa de contratación pública que le sometan las personas legitimadas.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I. Con carácter previo al análisis de las cuestiones planteadas, a la vista de su contenido y términos, conviene recordar que de acuerdo con el Decreto 118/2023, de 27 de junio, la Junta Consultiva de Contractación Pública de Cataluña tiene carácter de órgano consultivo específico en materia de contratación pública de los órganos de contratación de Cataluña y, en este sentido, ejerce su función de resolver consultas de carácter general sobre la interpretación y el análisis de las normas jurídicas en materia de contratación pública y sin sustituir ni suplir las funciones consultivas que tienen asignadas otros órganos consultivos en sus respectivos ámbitos de competencia.

Así, se emite este informe sobre la base del análisis de las normas, de la doctrina y de la jurisprudencia en materia de contratación pública, en relación con el supuesto de hecho que origina la consulta, pero sin entrar a valorar y sin emitir informe sobre el expediente en concreto que motiva la petición de informe.

II. Las primeras cuestiones planteadas se refieren, por un lado, a la posibilidad de "reequilibrar" un contrato mediante una modificación no prevista en el pliego, en base a la posibilidad establecida en el artículo 205.2.b de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), de modificar los contratos por circunstancias sobrevenidas y que sean imprevisibles en el momento en el que tuvo lugar la licitación del contrato; así como a la viabilidad jurídica de hacerlo durante la prórroga excepcional del mismo, acordada de conformidad con el artículo 29.4 de la LCSP, cuando al vencimiento de un contrato no se haya formalizado el nuevo como consecuencia de

incidencias resultantes de eventos imprevisibles para el órgano de contratación producidas en el procedimiento de adjudicación y existan razones de interés público para no interrumpir la prestación; y a la posibilidad, en general, de reequilibrar un contrato por alguna otra vía.

Todas estas cuestiones han sido analizadas por esta Junta Consultiva en el [Informe 20/2023, de 19 de julio](#), en el que ya se afirmó la improcedencia de modificar un contrato – en el supuesto de hecho objeto de aquel informe, por la circunstancia del incremento de los precios de las materias primas– “dado que, si bien la modificación no prevista por circunstancias sobrevenidas e imprevisibles está recogida en el artículo 205.2.b de la LCSP y en el artículo 72 de la Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública, una modificación del contrato que tuviera por objeto únicamente la variación del precio equivaldría, en nuestro derecho interno de contratos del sector público, a una revisión de precios llevada a cabo fuera del mecanismo establecido en dicha normativa”. Ciertamente, esta misma conclusión debe entenderse también predicable respecto de los contratos que se encuentren en el período de prórroga excepcional del artículo 29.4 de la LCSP y en los que el incremento de precio lo sea de la energía eléctrica.

Asimismo, la posibilidad de utilizar “otros mecanismos” que permitan el reequilibrio para compensar económicamente a las empresas contratistas el aumento de costes en la ejecución de los contratos por el incremento de los precios de las materias primas, ya ha sido objeto de análisis en el mismo Informe 20/2023 citado, en el que se recuerda, con carácter general, que el principio de riesgo y ventura inherente a cualquier contrato del sector público conlleva que, con carácter general, un aumento eventual de costes de las materias primas o la energía producido durante la ejecución del contrato y sus prórrogas debe ser asumido por las empresas contratistas, si se encuentra dentro de los límites razonables de la predictibilidad, y que, en caso contrario, existen instrumentos que permiten alterar estos términos y ajustarlos al cumplimiento de los contratos en determinadas evoluciones.¹ Y, específicamente en cuanto al aumento de costes en la ejecución de los contratos derivado del incremento de los precios de las materias primas, se afirma que de entre los diversos mecanismos existentes y tendentes al reequilibrio del contrato se puede plantear aplicación de la teoría del riesgo imprevisible, como construcción doctrinal que no queda circunscrita al ámbito de las concesiones, sino que puede aplicarse también en caso de determinados contratos de servicios, y que descansa sobre la base de una “alteración irracional del equilibrio económico del contrato, derivada de un riesgo extraordinario e imprevisible” que suponga “la ruptura del equilibrio económico más allá de los límites razonables de la aleatoriedad que comporta toda licitación y, por tanto, del riesgo y ventura que debe asumir la contratista”. Por lo tanto, esta doctrina requiere la concurrencia de

¹ A estos instrumentos se refiere el Tribunal Supremo, por ejemplo, a las sentencias [1077/2019, de 16 de julio](#), y [105/2022, de 31 de enero](#), en las que se afirma que “en nuestro ordenamiento ha sido tradicional establecer unas excepciones –tasadas– a esa aleatoriedad de los contratos administrativos que permiten reequilibrar la ecuación financiera del contrato únicamente cuando se ha producido una ruptura de la misma por causas imputables o a la Administración (‘ius variandi’ o ‘factum principis’) o por hechos que se consideran ‘extramuros’ del normal ‘alea’ del contrato por ser reconducibles a los conceptos de fuerza mayor o riesgo imprevisible. Lo cual significa que no toda alteración del equilibrio de las prestaciones del contrato da derecho al contratista a reclamar medidas dirigidas a restablecer la inicial ecuación financiera del vínculo, sino únicamente aquéllas que sean reconducibles a esos tasados supuestos de ‘ius variandi’, ‘factum principis’, y fuerza mayor o riesgo imprevisible”.

circunstancias sobrevenidas ajenas a la voluntad de las partes, que afectan a la viabilidad material del contrato y alteran su equilibrio económico de forma desproporcionada, ocasionando a una de las partes una onerosidad excesiva, –circunstancias éstas que deben interpretarse restrictivamente– y sólo opera de forma subsidiaria, por lo que no puede invocarse si existen otros mecanismos que permitan restaurar este equilibrio.

III. En otro orden de consideraciones, el Consell Comarcal peticionario plantea también si la continuidad en la prestación del servicio al amparo de las llamadas prórrogas excepcionales reguladas en el artículo 29.4 de la LCSP, o bien de las llamadas órdenes de continuidad reguladas en el artículo 288.a de la LCSP, debe motivar el derecho de las contratista a recibir una retribución o compensación adecuada por todos los gastos que se deriven de la obligación de continuar prestando el servicio, incluido el incremento en concepto de gastos generales y beneficio industrial, así como los eventuales incrementos de costes de personal derivados de la negociación colectiva.

Con carácter preliminar al análisis de estas cuestiones relativas a la retribución o compensación que procede abonar a las empresas contratistas en casos de prórroga excepcional y de orden de continuidad, se considera conveniente recordar, tal y como ha señalado ya esta Junta Consultiva en el [Informe 6/2022, de 28 de julio](#), que si bien ambas figuras obedecen al mismo fin de permitir la continuidad de una prestación en caso de no disponer del nuevo contrato formalizado, no son figuras equivalentes. Así, mientras las órdenes de continuidad son posibles sólo en caso de contratos de concesión de servicios, por el mero hecho de su extinción por cumplimiento, con independencia del motivo por el que no se ha formalizado el nuevo contrato y hasta el momento en que se formalice este nuevo contrato; las prórrogas excepcionales proceden únicamente cuando concurren razones de interés público para no interrumpir la prestación, si la no formalización del nuevo contrato se debe a eventos imprevisibles para el órgano de contratación producidos en el procedimiento de adjudicación del contrato posterior, y durante el tiempo necesario para poder disponer del nuevo contrato, que no puede exceder de nueve meses.²

² La prerrogativa de la Administración de ordenar la continuidad del servicio ya se había reconocido en términos similares con anterioridad a su incorporación a la LCSP, si bien bajo la rúbrica de prórrogas forzosas, por ejemplo, en la [Sentencia 1066/2020, de 21 de julio](#), del Tribunal Supremo, respecto de una “prórroga forzosa” prevista en el artículo 85 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de Transportes Terrestres, que faculta a la Administración para que pueda adoptar un acuerdo formal de prórroga de un contrato de gestión de servicio público de transporte regular de viajeros en caso de interrupción o riesgo inminente que se produzca dicha interrupción; y en la [Sentencia 2470/2023, de 28 de junio](#), del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (TSJC), en relación con la “prórroga forzosa” del artículo 235.a del Decreto 179/1995, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Obras, Actividades y Servicios de los Entes Locales, que obliga a la contratista a seguir prestando el servicio hasta que otro se haga cargo de su gestión. En este sentido, conviene apuntar que tradicionalmente, tanto la jurisprudencia como la doctrina administrativa, ha empleado la denominación de prórroga forzosa para referirse a estos supuestos de extensión del plazo de duración de los contratos de gestión de servicios públicos, mediante la imposición al contratista de continuar con la prestación por razones de interés público cuando a su vencimiento no se disponía de un nuevo contrato. Sin embargo, con la supresión de estos contratos de gestión de servicios públicos y su redefinición en contratos de concesión de servicios y en contratos de servicios, no parece conveniente aplicar este 'nomen iuris' de forma indistinta a los contratos de concesión de servicios y de servicios a las personas, pues dicha prórroga forzosa sólo encuentra su equivalencia,

Así, como se afirma en este Informe 6/2022, las órdenes de continuidad imponen “expresamente la obligación de la empresa concesionaria, en caso de que se extinga por cumplimiento una concesión sin que se haya formalizado el nuevo contrato con el cual se dé cobertura al servicio que constituye su objeto, de seguir prestándolo por orden de la entidad contratante y por el tiempo necesario hasta disponer del contrato posterior (...) visto el interés público subyacente en las prestaciones que tradicionalmente constituyen el objeto de los contratos de concesión de servicios”.³

En cuanto a los efectos de la adopción de órdenes de continuidad, éstos se circunscriben a los derechos, obligaciones y responsabilidades previstos en el contrato cuyo objeto se ordena continuar y que se fijaron en el marco del procedimiento, si bien con la facultad de modularlos o renegociarlos teniendo en cuenta las circunstancias que concurren en el momento de adopción del orden. Tal y como se afirmó en el mismo Informe 6/2022 “el pago al concesionario como contrapartida por el servicio prestado durante el periodo de continuidad del servicio por orden de la entidad contratante tiene que compensar adecuadamente todos los gastos que se deriven de la obligación de seguir prestando el servicio, en el marco de las condiciones establecidas en el contrato de concesión finalizado, si bien adaptadas a las circunstancias que concurren durante este periodo, dado que la concesionaria no se tiene que ver perjudicada por las eventuales consecuencias económicas de la falta de formalización del contrato posterior.”⁴

En este sentido, en línea con esta posibilidad de modular y adaptar las condiciones, dado que, como ya se afirmó en el Informe 6/2022 tantas veces aludido, “la relación contractual ya no es vigente y que la orden de continuidad no constituye una prórroga contractual –limitada a la invariabilidad de las condiciones–, parece que en ningún caso la concesionaria saliente tiene que soportar un eventual empeoramiento de las condiciones en las cuales había sido

en la normativa actual, en la regulación de las órdenes de continuidad de los contratos de concesión de servicios.

³ En cuanto a la circunscripción de las órdenes de continuidad a los contratos de concesión de servicios cabe apuntar que el legislador estatal ha obviado indeliberadamente regular la posibilidad de continuidad forzosa de la prestación en lo que se refiere a los contratos de servicios, en general, y a los de servicios a las personas, en particular, de modo que en caso de concurrir razones de interés público para seguir prestando estos servicios, únicamente es posible ordenar dicha continuación si se recurre al uso de la prórroga regulada en el último párrafo del artículo 29.4 LCSP, que parece más adecuada calificarla como “excepcional” –más que de “forzosa”, aunque lo sea, como lo son también las prórrogas ordinarias si se da el preaviso previsto–, teniendo en cuenta que para su adopción deben cumplirse los requisitos fijados.

⁴ En un sentido similar, la LCSP –que no se pronuncia en relación con las consecuencias económicas ni la retribución que deba percibir la contratista por la obligación de continuar con la prestación del servicio hasta que se formalice un nuevo contrato– establece en el artículo 213 LCSP, relativo a los efectos de la resolución de los contratos, que la retribución del contratista, en defecto de acuerdo, la fija el órgano de contratación “tomando como referencia los precios que sirvieron de base para la celebración del contrato”, en los casos en que, concurriendo determinadas causas de resolución, el contratista quedará obligado, hasta que se formalice el nuevo contrato, a adoptar “las medidas necesarias (...) indispensables para evitar un grave trastorno al servicio público” –entre las que puede entenderse comprendida la propia prestación de un servicio con interés público relevante, como es el caso de determinados contratos de servicios a las personas.

prestado el servicio cuándo el vínculo contractual era vigente”; parece que la totalidad de los gastos a compensar, aparte de tener que incluir, por ejemplo, eventuales nuevos precios de mercado, también debe comprender una eventual actualización de los costes salariales, así como las cuantías que correspondan en concepto de gastos generales y beneficio industrial.⁵

Finalmente, en lo que se refiere específicamente a la cuestión relativa a qué criterio seguir en caso de que no se hayan desglosado los importes que obedecen a gastos generales y beneficio industrial, pueden entenderse aplicables los porcentajes fijados en el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas⁶; y en cuanto a la cuestión de poder imponer “algún tipo de control en las compras a terceros (como pedir tres presupuestos)”, no parece viable ni procedente que la Administración pretenda incidir en las relaciones de la empresa contratista ajenas a la su relación contractual –más allá de garantizar el cobro, en los términos fijados en la LCSP.

Por otra parte, en cuanto a la prórroga excepcional prevista y regulada en el artículo 29.4 de la LCSP, la LCSP no se ha limitado a recoger de forma genérica la posibilidad de imponer la continuidad de la prestación, sino que también ha establecido los requisitos formales y materiales que deben cumplirse para poder acordar su aplicación, tales como la falta de formalización de la nueva relación contractual como consecuencia de incidencias resultantes de eventos imprevisibles para el órgano de contratación producidas en el procedimiento de adjudicación, que el anuncio de licitación del nuevo contrato se haya publicado con una antelación mínima de tres meses respecto a la fecha de finalización del contrato originario, que concurren razones de interés público y que su duración no puede exceder de nueve meses; requisitos que deben interpretarse de forma restrictiva, teniendo en cuenta el marcado carácter excepcional de esta figura, sin que en ningún caso pueda revestir el carácter de prórroga tácita.⁷

⁵ Así ha sido reconocido por el TSJC en la Sentencia 2470/2023, ya mencionada, en la que – haciendo referencia al término prórroga forzosa, si bien referida a un supuesto de orden de continuidad– afirma que “el principio de riesgo y ventura no puede operar de la misma forma en el caso de que el contrato esté vigente que en el supuesto de prórroga forzosa, la tercera en este caso. No parece posible exigir al contratista que siga asumiendo el riesgo del resultado del contrato transcurridos tres años desde su extinción ya que, transcurrido el tiempo de duración del contrato, las condiciones tenidas en cuenta al contratar pueden haber variado de forma substancial en perjuicio del contratista. El hecho de que durante la vigencia del contrato no se alcanzara el beneficio del 6%, no puede justificar que durante la prórroga forzosa siga sin obtenerse dicho beneficio. (...) La obtención del beneficio industrial reclamado constituye una compensación razonable en la situación de prórroga forzosa por causa imputable a la demandada”.

⁶ Así lo ha afirmado esta Junta Consultiva en el [Informe 26/2023, de 29 de septiembre](#), sobre el desglose de costes en el presupuesto base de licitación de los contratos de servicios y de suministro.

⁷ En el [Informe 86/18, de 10 de diciembre](#), la JCCPE pone énfasis en la nota de la imprevisibilidad y la falta de negligencia del órgano de contratación, para que esta prórroga pueda operar, y en el [Informe 36/20, de 11 de febrero](#), afirma que “no se trata de una prórroga tácita sino de un supuesto excepcional de rehabilitación o mantenimiento de los efectos del contrato hasta que finalice la nueva licitación, de modo que no se cause perjuicio para el interés público”.

Así, tanto la misma figura, como también los efectos y condiciones de adopción de esta prórroga excepcional son diferentes a las órdenes de continuidad, ya que, según la literalidad del precepto, quedan limitadas respecto del contrato originario, por un lado, en cuanto a la duración “hasta que comience la ejecución del nuevo contrato y en todo caso por un periodo máximo de nueve meses” y, por otra parte, en cuanto a su aplicación, que debe hacerse “sin modificar las restantes condiciones del contrato”.⁸

Por tanto, debe responderse a la cuestión planteada en el escrito de petición de informe, relativa a si estas “condiciones del contrato” deben entenderse referidas únicamente a las condiciones técnicas, en sentido negativo, ya que hacen referencia a todas las demás condiciones del contrato, salvo duración y prórrogas, para las que se fija la posibilidad excepcional. Así, teniendo en cuenta que todas las condiciones del contrato deben permanecer inalteradas durante la prórroga excepcional, puede afirmarse que las condiciones económicas fijadas como contrapartida por el servicio prestado durante la vigencia del contrato deben mantenerse a lo largo de la duración de dicha prórroga, de modo que un eventual incremento de los precios de las materias primas no comporta una alteración de la retribución pactada –al igual que tampoco correspondería un ajuste a la baja, en su caso.

En definitiva, durante la prórroga excepcional regulada en el artículo 29.4 de la LCSP rige el mismo régimen que para el resto de duración del contrato, tanto en lo que se refiere a la retribución, como en los mecanismos previstos en la normativa de contratación pública que tienen por objeto compensar económicamente a las empresas contratistas el aumento de los costes en la ejecución de los contratos por el incremento de los precios.⁹

⁸ Tal y como ha señalado esta Junta Consultiva en el [Informe 2/2021, de 12 de febrero](#), “por esta prórroga, excepcional y absolutamente acotada (...) la Ley prevé, sin duda en pro de la salvaguarda de los principios de igualdad de trato y libre competencia, que no se modifiquen las condiciones del contrato”.

⁹ En este sentido, en la [Sentencia 130/2023, de 21 de abril](#), el Tribunal Superior de Justicia de Galicia acepta los razonamientos de la Sentencia apelada señalando que “el juez de primera instancia, después de citar lo dispuesto en el art. 23.2 TRLCSP, art. 29.4 LCSP (...) considera que ‘La conformidad a derecho de las prórrogas forzosas (...) es una cuestión que ya ha sido abordada por la Sala Tercera del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, declarando su licitud y señalando también que no asiste al contratista un derecho a indemnización derivado de la prórroga’; y en la [Sentencia 349/2022, de 6 de octubre](#), el mismo Tribunal afirma que “la entidad local contratante tenía la prerrogativa de prorrogarlo con carácter forzoso, lo que suponía que la contratista tuviera que aceptar tal prórroga y continuar ejecutando el contrato a su riesgo y ventura” i que “no reclamó la contratista otra cosa que una indemnización a la que no tenía derecho”. Por su lado, el Tribunal Superior de Justicia de Asturias señala en la [Sentencia 406/2023, de 18 de abril](#) que “una vez el órgano de contratación acordó la prórroga que legítimamente le confiere la normativa, se imponía continuar ejecutando el contrato a su riesgo y ventura (...)” y recuerda que “la correcta interpretación de las reglas aplicables implica tener presentes los tres aspectos de los contratos administrativos (...) el de su eficacia vinculante y la invariabilidad de sus cláusulas; el del alcance del principio y ventura; y el de cuáles son los supuestos en los que nuestro ordenamiento reconoce el derecho del contratista a reclamar de la Administración el reequilibrio económico del contrato”.

IV. En última instancia, se solicita pronunciamiento sobre cómo proceder si, habiéndose suspendido una adjudicación por la interposición de un recurso especial en materia de contratación, finaliza el plazo de nueve meses de prórroga excepcional sobre la base en la que se está ejecutando el actual contrato sin que el tribunal haya emitido resolución.¹⁰

Conviene remarcar que, si ya se ha ejecutado la prórroga de nueve meses del artículo 29.4 in fine de la LCSP, no podrá volver a prorrogarse el contrato, puesto que no habría amparo legal ni se darían los requisitos procedimentales exigidos para su adopción, con lo que la prórroga sería nula.¹¹ Sin embargo, no puede obviarse que si subsisten las necesidades que dan origen al contrato de servicios, éstos no pueden simplemente dejar de prestarse por vicisitudes legales, si puede llegar a perjudicar el interés general. Por esta razón, ante casuísticas como la que se plantea en el supuesto de hecho de que se analiza se ha reconocido la posibilidad de recurrir a mecanismos excepcionales con el fin de permitir la continuidad en la prestación de los servicios, tales como los denominados por la doctrina "contratos puente", que podrían tramitarse, por ejemplo, por la vía del procedimiento abreviado o, incluso, si concurren las circunstancias, por la del procedimiento negociado sin publicidad por razones de urgencia o mediante la contratación menor. Estos contratos encuentran su justificación en el grave perjuicio que puede representar la pérdida del servicio para el interés público por afectar a aspectos tan relevantes como podría ser la salubridad o la seguridad, y quedan condicionados a que se haga un uso estrictamente de ellos. limitado al tiempo que sea necesario para finalizar la correspondiente licitación.¹²

¹⁰ Cabe recordar que, tal y como ha afirmado esta Junta Consultiva en el [Informe 8/2019, de 23 de octubre](#), la falta de respuesta en el plazo de dos meses por parte del órgano competente para resolver el recurso produce efectos de silencio administrativo negativo, interpretable únicamente en el sentido que da pie a poder interponer recurso contencioso administrativo, pero la suspensión de la adjudicación debe mantenerse.

¹¹ En el mismo sentido se señala en la [Resolución 382/2023, de 14 de junio](#), en la que el TCCSP afirma que "es incontrovertido que, con posterioridad a estas dos prórrogas (la de 1 año prevista por el PCAP y la forzosa de 9 meses, ex artículo 29.4 LCSP), el órgano de contratación acordara otras dos más (...) respecto de las cuales (...) debe concluirse que no disponen de ningún amparo legal y no reúnen los requisitos procedimentales exigidos para su adopción."

¹² Esta Junta Consultiva de Contratación ya se ha pronunciado en el citado Informe 2/2021 sobre la posibilidad de emplear el mecanismo de los "contratos puente" como solución para dar cobertura legal a la situación que se da entre dos contratos matizando, respecto a los procedimientos a utilizar, que "si bien en ocasiones se ha planteado la posibilidad de contratos "menores puente" (...) no puede dejar mencionarse actualmente la posibilidad de llevar a cabo una contratación mediante un procedimiento abierto simplificado –abreviado o no, en función de la cuantía–, para cubrir el servicio durante los meses en que se licita el nuevo contrato". Por su parte, la JCCPE señala al respecto en el [Informe 17/2020, de 25 de mayo](#), que "si ni siquiera acudiendo a estas opciones que la ley contempla para la reducción de plazos y trámites, fuera posible la finalización en plazo de los procedimientos, esta Junta Consultiva ya aludió (Informes 42/14 y 86/18) a la posibilidad muy excepcional de emplear una nueva licitación muy ágil con el fin de permitir la continuidad en la prestación del servicio" haciendo referencia a la posibilidad de recurrir "al procedimiento negociado sin publicidad, en los casos en que la legislación autorice su uso, y en la legislación vigente se añaden supuestos como el contrato menor (conforme se indica en nuestro Informe 73/2018), el procedimiento abierto simplificado y el más simplificado (...) amén de la posibilidad que ofrece el artículo 29.4 (...). Son los que la doctrina ha denominado contratos puente, única y excepcionalmente justificados por el grave perjuicio que para el interés público representa la pérdida de un servicio que afecte a aspectos tan

Partiendo del carácter formal de la contratación pública, que impide que se puedan prestar servicios sin el correspondiente contrato formalizado, a la hora de decidir cuál es la mejor forma para cubrir temporalmente la necesidad entre dos contratos, los órganos de contratación deben optar preferentemente por los procedimientos que mejor aseguren el respeto a los principios que rigen la contratación pública, en particular los de concurrencia, igualdad de trato y publicidad, en función de las particularidades y circunstancias de cada caso.

En base a las consideraciones anteriores, la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contractación Pública formula las siguientes

CONCLUSIONES

I. El aumento del precio de la energía no puede dar lugar a una modificación no prevista en los pliegos que tenga por objeto únicamente modificar su precio por circunstancias sobrevenidas e imprevisibles, improcedencia que también resulta aplicable al período de prórroga excepcional acordado en el amparo del artículo 29.4 de la LCSP. Sin embargo, en caso de que el aumento del coste suponga la rotura del equilibrio económico del contrato y una excesiva onerosidad en su ejecución por la empresa contratista que rebase del riesgo y ventura que debe asumir, puede llegar a apreciarse una compensación por aplicación de la doctrina del riesgo imprevisible, siempre que la rotura del equilibrio económico se haya producido por circunstancias extraordinarias e imprevisibles en el momento de ejecutar el contrato respecto a las previstas inicialmente, ajenas a la voluntad de las partes, y no existan medios alternativos que posibiliten dicho reequilibrio.

II. La continuidad de la prestación del servicio amparada en la prórroga excepcional del artículo 29.4 LCSP no permite modificar las condiciones primigenias del contrato, que tendrán que mantenerse inalteradas durante el período acordado por la entidad contratante y hasta el plazo máximo de nueve meses. A diferencia de lo que sucede con las órdenes de continuidad –en las que el pago debe compensar adecuadamente todos los gastos derivados de la obligación de continuar prestando el servicio, en el marco de las condiciones establecidas en el contrato de concesión finalizado, si bien adaptadas a las circunstancias que concurren durante este período–, en los casos de prórroga excepcional las condiciones económicas fijadas como contrapartida por el servicio prestado durante la vigencia del contrato deben mantenerse a lo largo de la duración de dicha prórroga, de modo que durante esta prórroga rige el mismo régimen que para el resto de duración del contrato, tanto en lo que se refiere a la retribución, como en cuanto a los mecanismos previstos en la normativa de contratación pública que tienen por objeto compensar económicamente a las empresas contratistas. aumento de los costes en la ejecución de los contratos por el incremento de los precios.

relevantes como la salubridad o la seguridad pública, y de los que debe hacerse un uso limitado al tiempo estrictamente imprescindible para terminar la licitación correspondiente, todo ello sin perjuicio, cuando proceda, de la responsabilidad del órgano de contratación en los supuestos en que pueda haber existido negligencia en la tramitación”.

III. En caso de que la adjudicación de un contrato que deba dar cobertura o continuidad a un servicio o prestación quede suspendida por la interposición de un recurso especial en materia de contratación y, una vez agotadas tanto la prórroga prevista eventualmente en los pliegos, como la prórroga excepcional establecida en el artículo 29.4 LCSP, no podrá volver a prorrogarse el contrato de forma que, para poder dar continuidad al servicio, y siempre que impere un interés público esencial, la entidad contratante puede suscribir un “contrato puente” por el tiempo imprescindible hasta que finalice la licitación correspondiente, haciendo uso del procedimiento de contratación más adecuado, debiendo optar por lo que mejor asegure el respeto a los principios que rigen la contratación pública, en particular los de concurrencia, igualdad de trato y publicidad .

Barcelona, 25 de abril de 2024.