



**Informe 13/2024, de 25 d'abril, de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya (Comissió Permanent), sobre la possibilitat de reequilibrar un contracte durant la seva pròrroga i durant la pròrroga excepcional regulada en l'article 29.4 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, així com sobre la compensació o retribució que procedeix per l'obligació de continuar prestant el servei**

## **ANTECEDENTS**

I. Des del Consell Comarcal del Baix Penedès s'ha sol·licitat l'informe d'aquesta Junta Consultiva de Contractació Pública en relació amb diverses qüestions relacionades amb la possibilitat eventual de reequilibri d'un contracte de serveis, tant durant la seva vigència inicial, com durant el període de pròrroga.

La consulta s'origina en relació amb un contracte de serveis afectat significativament per l'increment sobrevingut del preu de l'energia i amb ocasió de l'acord de la seva pròrroga excepcional, adoptat de conformitat amb l'article 29.4 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, a causa de la interposició d'un recurs especial en matèria de contractació contra l'adjudicació del contracte del qual n'és el precedent.

II. Així, el Consell Comarcal del Baix Penedès formula diverses qüestions en els termes literals següents:

"1. A causa de l'increment sobrevingut del preu de l'energia, seria una possible via per reequilibrar el contracte mitjançant la modificació contractual no prevista als Plecs que regeixen el contracte 'quan la necessitat de modificar un contracte vigent es derivi de circumstàncies sobrevingudes i que fossin imprevisibles en el moment en què va tenir lloc la licitació del contracte, sempre que es compleixin les tres condicions següents: 1a) Que la necessitat de la modificació es derivi de circumstàncies que una Administració diligent no hagués pogut preveure; 2a) Que la modificació no alteri la naturalesa global del contracte; 3a) Que la modificació del contracte impliqui una alteració en la quantia que no excedeixi, aïllada o conjuntament amb altres modificacions acordades conforme a aquest article, del 50 per cent del seu preu inicial, IVA exclòs'?

2. Seria possible dur a terme aquest reequilibri del contracte en trobar-se en situació de pròrroga excepcional (art. 29.4 LCSP)?

3. Existeix alguna altra via per reequilibrar el contracte, a la vista de l'increment sobrevingut del preu de l'energia?

4. El pagament a l'empresa com a contrapartida pel servei prestat durant el període de continuïtat del servei emparat en l'art. 29.4 de la LCSP o en una futura ordre de continuació del servei per ordre de l'entitat contractant que, d'acord amb l'informe d'aquesta Junta Consultiva ha de compensar adequadament totes les despeses que es derivin de l'obligació de continuar prestant el servei, en el marc de les condicions establertes en el contracte de concessió finalitzat, si bé adaptades a les circumstàncies que concorrin durant aquest període, atès que la concessionària no s'ha de veure perjudicada per les eventuais conseqüències econòmiques de la manca de formalització del contracte posterior, implica que té dret a la compensació de totes les despeses reals en què incorrin amb l'increment de DG +BI tenint en compte que ens trobem davant d'un contracte de serveis i no en un

contracte de concessió de serveis? Caldria entendre entre totes les despeses també els increments de sou derivats de la negociació col·lectiva? La resta de les condicions del contracte que menciona l'article 29.4 caldria entendre-les com les condicions tècniques?

5. Afecta aquesta decisió que qui ha interposat el recurs a l'adjudicació del contracte davant el Tribunal Català de Contractes del Sector Públic sigui l'empresa que venia prestant el servei? Com caldria procedir si un cop finalitzat el termini de 9 mesos no hi ha resolució del Tribunal de Contractes del Sector Públic?

6. Cas que la pregunta 4 fos afirmativa, es podria imposar algun tipus de control en les compres a tercers (com demanar tres pressupostos) per tal de complir amb els principis pressupostaris de tota administració pública?

7. En el cas que ens ocupa, en què no està desglossat les Despeses Generals i el Benefici Industrial, quin seria el criteri a seguir?"

**III.** D'acord amb els articles 3.1.a i 4.1.d del Decret 118/2023, de 27 de juny, pel qual s'estableix la composició i el règim jurídic de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya, 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 11.1.a del mateix Decret atribueix a la Comissió Permanent l'aprovació dels informes sobre les qüestions relatives a la interpretació de la normativa de contractació pública que li sotmetin les persones legitimades.

## **CONSIDERACIONS JURÍDIQUES**

**I.** Amb caràcter previ a l'anàlisi de les qüestions plantejades, a la vista del seu contingut i termes, cal recordar que d'acord amb el Decret 118/2023, de 27 de juny, la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya té caràcter d'òrgan consultiu específic en matèria de contractació pública dels òrgans de contractació de Catalunya i, en aquest sentit, exerceix la seva funció de resoldre consultes de caràcter general sobre la interpretació i l'anàlisi de les normes jurídiques en matèria de contractació pública i sense substituir ni suplir les funcions consultives que tenen assignades altres òrgans consultius en els seus àmbits de competència respectius.

Així, s'emet aquest informe sobre la base de l'anàlisi de les normes, de la doctrina i de la jurisprudència en matèria de contractació pública, en relació amb el supòsit de fet que origina la consulta, però sense entrar a valorar i sense emetre informe sobre l'expedient en concret que motiva la petició d'informe.

**II.** Les primeres qüestions plantejades fan referència, d'una banda, a la possibilitat de "reequilibrar" un contracte mitjançant una modificació no prevista en el plec, sobre la base de la possibilitat establerta en l'article 205.2.b de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (en endavant, LCSP), de modificar els contractes per circumstàncies sobrevingudes i que siguin imprevisibles en el moment en què va tenir lloc la licitació del contracte; així com a la viabilitat jurídica de fer-ho durant la pròrroga excepcional del contracte, acordada de conformitat amb l'article 29.4 de la LCSP, quan al venciment d'un contracte no se n'hagi formalitzat el nou com a conseqüència d'incidències resultants

d'esdeveniments imprevisibles per a l'òrgan de contractació produïdes en el procediment d'adjudicació i hi hagi raons d'interès públic per no interrompre la prestació; i a la possibilitat, en general, de reequilibrar un contracte per alguna “altra via”.

Totes aquestes qüestions han estat analitzades per aquesta Junta Consultiva a l'[Informe 20/2023, de 19 de juliol](#), en el qual ja es va afirmar la improcedència de modificar un contracte –en el supòsit de fet objecte d'aquell informe, per la circumstància de l'increment dels preus de les matèries primeres– “atès que, si bé la modificació no prevista per circumstàncies sobrevingudes i imprevisibles està recollida en l'article 205.2.b de la LCSP i en l'article 72 de la Directiva 2014/24/UE, sobre contractació pública, una modificació del contracte que tingués per objecte únicament la variació del preu equivaldria, al nostre dret intern de contractes del sector públic, a una revisió de preus duta a terme fora del mecanisme establert en la dita normativa”.<sup>1</sup> Certament, aquesta mateixa conclusió s'ha d'entendre també predicable respecte dels contractes que es trobin en el període de pròrroga excepcional de l'article 29.4 de la LCSP i en els quals l'increment de preu ho sigui de l'energia elèctrica.

Així mateix, la possibilitat d'emprar “altres mecanismes” que permetin el reequilibri per compensar econòmicament les empreses contractistes l'augment de costos en l'execució dels contractes per l'increment dels preus de les matèries primeres, ja ha estat objecte d'anàlisi al mateix Informe 20/2023 esmentat, en el qual es recorda, amb caràcter general, que el principi de risc i ventura inherent a qualsevol contracte del sector públic comporta que, amb caràcter general, un augment eventual de costos de les matèries primeres o l'energia produït durant l'execució del contracte i les seves pròrrogues ha de ser assumit per les empreses contractistes, si es troba dins els límits raonables de la predicibilitat, i que, en cas contrari, existeixen instruments que permeten alterar aquests termes i ajustar el compliment dels contractes a determinades evolucions.<sup>2</sup> I, específicament pel que fa

---

<sup>1</sup> Aquesta interpretació majoritària de les juntes consultives i els tribunals administratius de recursos contractuals no és unànime, i han tingut lloc alguns pronunciaments que han admès l'aplicació de l'article 205.2.b de la LCSP per modificar el preu d'un contracte quan concorrin circumstàncies imprevisibles que alterin de manera substancial l'economia del contracte –per exemple, l'[Informe 38/20, d'11 de febrer de 2021](#), de la Junta Consultiva de Contractació Pública de l'Estat (en endavant, JCCPE), amb ocasió de l'increment del preu de materials en un 45% derivat del tancament de la frontera amb Melilla, que impossibilitava el seu transport via terrestre; i la [Sentència 4711/2022, de 10 d'octubre](#), de l'Audiència Nacional, que admet la possibilitat de minorar el preu d'un lot d'un acord marc atès que els preus unitaris fixats en la licitació del lot en qüestió es trobaven per sobre el preu de mercat.

<sup>2</sup> A aquests instruments es refereix el Tribunal Suprem, per exemple, a les sentències [1077/2019, de 16 de juliol](#), i [105/2022, de 31 de gener](#), en les quals s'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”.

l'augment de costos en l'execució dels contractes derivat de l'increment dels preus de les matèries primeres, s'afirma que d'entre els diversos mecanismes existents i tendents al reequilibri del contracte es pot plantejar l'aplicació de la teoria del risc imprevisible, com a construcció doctrinal que no queda circumscrita a l'àmbit de les concessions, sinó que pot aplicar-se també en cas de determinats contractes de serveis, i que descansa sobre la base d'una "alteració irracional de l'equilibri econòmic del contracte, derivada d'un risc extraordinari i imprevisible" que suposi "el trencament de l'equilibri econòmic més enllà dels límits raonables de l'aleatorietat que comporta tota licitació i, per tant, del risc i ventura que ha d'assumir la contractista". Per tant, aquesta doctrina requereix la concurrència de circumstàncies sobrevingudes alienes a la voluntat de les parts, que afecten la viabilitat material del contracte i alteren el seu equilibri econòmic de forma desproporcionada, ocasionant a una de les parts una onerositat excessiva, –circumstàncies aquestes que s'han d'interpretar restrictivament– i només opera de forma subsidiària, de manera que no pot invocar-se si hi ha altres mecanismes que permetin restaurar aquest equilibri.

III. En un altre ordre de consideracions, el Consell Comarcal peticionari planteja també si la continuïtat en la prestació del servei a l'empara de les anomenades pròrrogues excepcionals regulades en l'article 29.4 de la LCSP, o bé de les anomenades ordres de continuïtat regulades en l'article 288.a de la LCSP, ha de motivar el dret de les contractista a rebre una retribució o compensació adequada per totes les despeses que es derivin de l'obligació de continuar prestant el servei, inclòs l'increment en concepte de despeses generals i benefici industrial, així com els eventuais increments de costos de personal derivats de la negociació col·lectiva.

Amb caràcter preliminar a l'anàlisi d'aquestes qüestions relatives a la retribució o compensació que procedeix abonar a les empreses contractistes en casos de pròrroga excepcional i d'ordre de continuïtat, es considera convenient recordar, tal com també ha assenyalat ja aquesta Junta Consultiva a l'[Informe 6/2022, de 28 de juliol](#), que si bé ambdues figures obeeixen a la mateixa finalitat de permetre la continuïtat d'una prestació en cas de no disposar del nou contracte formalitzat, no són figures equivalents. Així, mentre les ordres de continuïtat són possibles només en cas de contractes de concessió de serveis, pel sol fet de la seva extinció per compliment, amb independència del motiu pel qual no s'ha formalitzat el nou contracte i fins al moment en què es formalitzi aquest nou contracte; les pròrrogues excepcionals procedeixen únicament quan concorren raons d'interès públic per no interrompre la prestació, si la no formalització del contracte nou és deguda a esdeveniments imprevisibles per a l'òrgan de contractació produïts en el procediment d'adjudicació del contracte posterior, i durant el temps necessari per poder disposar del nou contracte, que no pot excedir de nou mesos.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> La prerrogativa de l'Administració d'ordenar la continuïtat del servei ja s'havia reconegut en termes similars amb anterioritat a la seva incorporació a la LCSP, si bé sota la rúbrica de "pròrrogues forçoses", per exemple, en la [Sentència 1066/2020, de 21 de juliol](#), del Tribunal Suprem, respecte d'una "pròrroga forçosa" prevista a l'article 85 de la Llei 16/1987, de 30 de juliol, d'ordenació de transports terrestres, que faculta a l'Administració perquè pugui adoptar un acord formal de pròrroga d'un contracte de gestió de servei públic de transport regular de viatgers en cas d'interrupció o risc imminent que es produeixi dita interrupció; i en la [Sentència 2470/2023, de 28 de juny](#), del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (TSJC), en relació amb la "pròrroga forçosa" de 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

Així, tal com s'afirma en aquest Informe 6/2022, les ordres de continuïtat "imposen l'obligació de l'empresa concessionària, en cas que s'extingeixi per compliment una concessió sense que s'hagi formalitzat el nou contracte amb el qual es doni cobertura al servei que en constitueix l'objecte, de continuar prestant-lo per ordre de l'entitat contractant i pel temps necessari fins a disposar del contracte posterior (...) atès l'interès públic subjacent en les prestacions que tradicionalment constitueixen l'objecte dels contractes de concessió de serveis".<sup>4</sup>

Pel que fa als efectes de l'adopció d'ordres de continuïtat, aquests se circumscriuen als drets, obligacions i responsabilitats previstos al contracte l'objecte del qual s'ordena continuar i que es van fixar en el marc del procediment, si bé amb la facultat de modular-los o renegociar-los tenint en compte les circumstàncies que concorrin en el moment d'adopció de l'ordre. Tal com es va afirmar en el mateix Informe 6/2022 "el pagament a la concessionària com a contrapartida pel servei prestat durant el període de continuïtat del servei per ordre de l'entitat contractant ha de compensar adequadament totes les despeses que es derivin de l'obligació de continuar prestant el servei, en el marc de les condicions establertes en el contracte de concessió finalitzat, si bé adaptades a les circumstàncies que concorrin durant aquest període, atès que la concessionària no s'ha de veure perjudicada per les eventuals conseqüències econòmiques de la manca de formalització del contracte posterior".<sup>5</sup>

---

locals, que obliga a la contractista a seguir prestant el servei fins que un altre se'n faci càrrec de la seva gestió. En aquest sentit, convé apuntar que tradicionalment, tant la jurisprudència com la doctrina administrativa, ha emprat la denominació de "pròrroga forçosa" per referir-se a aquests supòsits d'extensió del termini de durada dels contractes de gestió de serveis públics, mitjançant la imposició al contractista de continuar amb la prestació per raons d'interès públic quan al seu venciment no es disposava d'un nou contracte. Tanmateix, amb la supressió d'aquests contractes de gestió de serveis públics i la seva re-definició en contractes de concessió de serveis i en contractes de serveis, no sembla convenient aplicar aquest 'nomen iuris' de forma indistinta als contractes de concessió de serveis i de serveis a les persones, doncs la dita "pròrroga forçosa" només troba la seva equivalència, en la normativa actual, en la regulació de les ordres de continuïtat dels contractes de concessió de serveis.

<sup>4</sup> Pel que fa a la circumscripció de les ordres de continuïtat als contractes de concessió de servei cal apuntar que el legislador estatal ha obviat indeliberadament regular la possibilitat de continuïtat forçosa de la prestació pel que fa als contractes de serveis, en general, i als de serveis a les persones, en particular, de manera que en cas de concórrer raons d'interès públic per seguir prestant aquests serveis, únicament és possible ordenar-ne dita continuïtat si es recorre a l'ús de la pròrroga regulada a l'últim paràgraf de l'article 29.4 LCSP, la qual sembla més adient qualificar-la com a "excepcional" –més que de "forçosa", malgrat que ho sigui, com ho són també les pròrrogues ordinàries si es dona el preavís previst–, tenint en compte que per a la seva adopció s'han de complir els requisits fixats.

<sup>5</sup> En un sentit similar, la LCSP –que no es pronuncia en relació amb les conseqüències econòmiques ni la retribució que hagi de percebre la contractista per l'obligació de continuar amb la prestació del servei fins que es formalitzi un nou contracte– estableix a l'article 213 LCSP, relatiu als efectes de la resolució dels contractes, que la retribució del contractista, en defecte d'acord, la fixa l'òrgan de contractació "prenent com a referència els preus que van servir de base per a la subscripció del contracte", en els casos en què, concorrent determinades causes de resolució, el contractista queda obligat, fins que es formalitzi el nou contracte, a adoptar "les mesures necessàries (...) indispensables per evitar un greu trastorn al servei públic" –entre les quals es pot entendre-hi compresa la pròpia

En aquest sentit, en línia amb aquesta possibilitat de modular i adaptar les condicions, atès que, com ja es va afirmar en l'Informe 6/2022 tantes vegades al·ludit, “la relació contractual ja no és vigent i que l'ordre de continuïtat no constitueix una pròrroga contractual –limitada a la invariabilitat de les condicions–, sembla que en cap cas la concessionària sortint hagi de suportar un eventual empitjorament de les condicions en les quals havia estat prestant el servei quan el vincle contractual era vigent”; sembla que la totalitat de les despeses a compensar, a banda d'haver d'incloure, per exemple, eventuais nous preus de mercat, també ha de comprendre una eventual actualització dels costos salarials, així com les quanties que corresponguin en concepte de despeses generals i benefici industrial.<sup>6</sup>

Finalment, pel que fa específicament a la qüestió relativa a quin criteri seguir en cas que no s'hagin desglossat els imports que obeeixen a despeses generals i benefici industrial, es poden entendre aplicables els percentatges fixats en el Reglament general de la Llei de contractes de les administracions públiques<sup>7</sup>; i pel que fa a la qüestió de poder imposar “algun tipus de control en les compres a tercers (com demanar tres pressupostos)”, no sembla viable ni procedent que l'Administració pretengui incidir en les relacions de l'empresa contractista alienes a la seva relació contractual –més enllà de garantir el cobrament, en els termes fixats en la LCSP.

D'altra banda, pel que fa a la pròrroga excepcional prevista i regulada a l'article 29.4 de la LCSP, la LCSP no s'ha limitat a recollir de manera genèrica la possibilitat d'imposar la continuïtat de la prestació, sinó que també ha establert els requisits formals i materials que han de complir-se per tal de poder-la acordar aplicar, tals com la manca de formalització de la nova relació contractual com a conseqüència d'incidències resultants d'esdeveniments imprevisibles per a l'òrgan de contractació produïdes en el procediment d'adjudicació, que l'anunci de licitació del nou contracte s'hagi publicat amb una antelació mínima de tres mesos respecte a la data de finalització del contracte originari, que concorrin raons d'interès públic i que la seva durada no pugui excedir els nou mesos; requisits que han d'interpretar-

---

prestació d'un servei amb interès públic rellevant, com és el cas de determinats contractes de serveis a les persones.

<sup>6</sup> Així ha estat reconegut pel TSJC a la Sentència 2470/2023, ja esmentada, en la qual –fent referència al terme “pròrroga forçosa”, si bé referida a un supòsit d'ordre de continuïtat– 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”.

<sup>7</sup> Així ho ha afirmat aquesta Junta Consultiva a l'[Informe 26/2023, de 29 de setembre](#), sobre el desglossament de costos en el pressupost base de licitació dels contractes de serveis i de subministrament.

se de manera restrictiva, tenint en compte el marcat caràcter excepcional d'aquesta figura, sense que en cap cas pugui revestir el caràcter de pròrroga tàcita.<sup>8</sup>

Així, tant la mateixa figura, com també els efectes i les condicions d'adopció d'aquesta pròrroga excepcional són diferents a les ordres de continuïtat, ja que, segons la literalitat del precepte, queden limitades respecte del contracte originari, d'una banda, pel que fa a la durada “fins que comenci l'execució del nou contracte i en tot cas per un període màxim de nou mesos” i, d'altra banda, pel que fa a la seva aplicació, que ha de fer-se “sense modificar la resta de condicions del contracte”.<sup>9</sup>

Per tant, cal respondre a la qüestió plantejada en l'escrit de petició d'informe, relativa a si aquestes “condicions del contracte” s'han d'entendre referides únicament a les condicions tècniques, en sentit negatiu, ja que fan referència a totes les altres condicions del contracte, llevat de la durada i les pròrrogues, per a les quals es fixa la possibilitat excepcional. Així, tenint en compte que totes les condicions del contracte han de romandre inalterades durant la pròrroga excepcional, pot afirmar-se que les condicions econòmiques fixades com a contrapartida pel servei prestat durant la vigència del contracte s'han de mantenir al llarg de la durada de la pròrroga esmentada, de manera que un increment eventual dels preus de les matèries primeres no comporta una alteració de la retribució pactada –de la mateixa manera que tampoc correspondria un ajust a la baixa, si fos el cas.

En definitiva, durant la pròrroga excepcional regulada en l'article 29.4 de la LCSP regeix el mateix règim que per a la resta de durada del contracte, tant pel que fa a la retribució, com pel que fa als mecanismes previstos a la normativa de contractació pública que tenen per objecte compensar econòmicament a les empreses contractistes l'augment dels costos en l'execució dels contractes per l'increment dels preus.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> A l'[Informe 86/18, de 10 de desembre](#), la JCCPE posa èmfasi en la nota de la imprevisibilitat i la falta de negligència de l'òrgan de contractació, per tal que aquesta pròrroga pugui operar, i a l'[Informe 36/20, d'11 de febrer](#), 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”.

<sup>9</sup> Tal com ha assenyalat aquesta Junta Consultiva a l'[Informe 2/2021, de 12 de febrer](#), “per aquesta pròrroga, excepcional i absolutament acotada (...) 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”.

<sup>10</sup> En aquest sentit, a la [Sentència 130/2023, de 21 d'abril](#), el Tribunal Superior de Justícia de Galícia accepta els raonaments de la Sentència apel·lada assenyalant 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’; i a la [Sentència 349/2022, de 6 d'octubre](#), el mateix 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”. Per la seva banda, el Tribunal Superior de Justícia d'Astúries assenyalava a la [Sentència 406/2023, de 18 d'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 (...)” i recorda que “la correcta interpretación de las reglas

**IV.** En darrera instància, se sol·licita pronunciament sobre com procedir si, havent-se suspès una adjudicació per la interposició d'un recurs especial en matèria de contractació, finalitza el termini de nou mesos de pròrroga excepcional sobre la base en la qual s'està executant l'actual contracte sense que el tribunal n'hagi emès resolució.<sup>11</sup>

Convé remarcar que, si ja s'ha executat la pròrroga de nou mesos de l'article 29.4 *in fine* de la LCSP, no podrà tornar a prorrogar-se el contracte, ja que no hi hauria emparament legal ni es donarien els requisits procedimentals exigits per a la seva adopció, amb la qual cosa la pròrroga seria nul·la.<sup>12</sup> Tanmateix, no pot obviar-se que si subsisteixen les necessitats que donen origen al contracte de serveis, aquests no poden simplement deixar de prestar-se per vicissituds legals, si pot arribar a perjudicar l'interès general. Per aquesta raó, davant de casuístiques com la que es planteja en el supòsit de fet que s'analitza s'ha reconegut la possibilitat de recórrer a mecanismes excepcionals amb la finalitat de permetre la continuïtat en la prestació dels serveis, com ara els denominats per la doctrina "contractes pont", que es podrien tramitar, per exemple, per la via del procediment abreujat o, fins i tot, si concorren les circumstàncies, per la del procediment negociat sense publicitat per raons d'urgència o mitjançant la contractació menor. Aquests contractes troben la seva justificació en el greu perjudici que pot representar la pèrdua del servei per a l'interès públic per afectar aspectes tan rellevants com podria ser la salubritat o la seguretat, i resten condicionats al fet que se'n faci un ús estrictament limitat al temps que sigui necessari per finalitzar la licitació corresponent.<sup>13</sup>

---

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".

<sup>11</sup> Cal recordar que, tal com ha afirmat aquesta Junta Consultiva a l'[Informe 8/2019, de 23 d'octubre](#), la falta de resposta dins el termini de dos mesos per part de l'òrgan competent per resoldre el recurs produeix efectes de silenci administratiu negatiu, interpretable únicament en el sentit que dona peu a poder interposar recurs contenciós administratiu, però la suspensió de l'adjudicació s'ha de mantenir.

<sup>12</sup> En el mateix sentit s'assenyala en la [Resolució 382/2023, de 14 de juny](#), en la qual el TCCSP afirma que "és incontrovertit que, amb posterioritat a aquestes dues pròrrogues (la d'1 any prevista pel PCAP i la forçosa de 9 mesos, ex article 29.4 LCSP), l'òrgan de contractació va acordar-ne dues més (...) respecte de les quals (...) s'ha de concloure que no disposen de cap empara legal i no reuneixen els requisits procedimentals exigits per la seva adopció."

<sup>13</sup> Aquesta Junta Consultiva de Contractació ja s'ha pronunciat en l'Informe 2/2021 esmentat sobre la possibilitat d'emprar el mecanisme dels "contractes pont" com a solució per a donar cobertura legal a la situació que es dona entre dos contractes matisant, respecte als procediments a emprar, que "si bé en ocasions s'ha plantejat la possibilitat de contractes "menors pont" (...) no es pot deixar de fer esment actualment a la possibilitat de dur a terme una contractació mitjançant un procediment obert simplificat –abreujat o no, en funció de la quantia– per cobrir el servei durant els mesos en què es licita el nou contracte". Per la seva banda, la JCCPE assenyala al respecte en l'[Informe 17/2020](#), de 25 de maig, 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" fent referència a la



Partint del caràcter formal de la contractació pública, que impedeix que es puguin prestar serveis sense el corresponent contracte formalitzat, a l'hora de decidir quina és la millor manera per cobrir temporalment la necessitat entre dos contractes, els òrgans de contractació han d'optar preferentment pels procediments que assegurin millor el respecte als principis que regeixen la contractació pública, en particular els de concurrència, igualtat de tracte i publicitat, en funció de les particularitats i circumstàncies de cada cas.

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

## **CONCLUSIONS**

**I.** L'augment del preu de l'energia no pot donar lloc a una modificació no prevista als plecs que tingui per objecte únicament modificar-ne el preu per circumstàncies sobrevingudes i imprevisibles, im procedència que també resulta aplicable al període de prorroga excepcional acordat a l'empara de l'article 29.4 de la LCSP. Tanmateix, en cas que l'augment del cost suposi el trencament de l'equilibri econòmic del contracte i una excessiva onerositat en la seva execució per l'empresa contractista que depassi del risc i ventura que ha d'assumir, pot arribar a apreciar-se una compensació per aplicació de la doctrina del risc imprevisible, sempre que el trencament de l'equilibri econòmic s'hagi produït per circumstàncies extraordinàries i imprevisibles al moment d'executar el contracte respecte les previstes inicialment, alienes a la voluntat de les parts, i no hi hagi mitjans alternatius que possibilitin el dit reequilibri.

**II.** La continuïtat de la prestació del servei emparada en la prorroga excepcional de l'article 29.4 LCSP no permet modificar les condicions primigènies del contracte, que hauran de mantenir-se inalterades durant el període acordat per l'entitat contractant i fins al termini màxim de nou mesos. A diferència del que succeeix amb les ordres de continuïtat –en les quals el pagament ha de compensar adequadament totes les despeses derivades de l'obligació de continuar prestant el servei, en el marc de les condicions establertes en el contracte de concessió finalitzat, si bé adaptades a les circumstàncies que concorrin durant aquest període–, en els casos de prorroga excepcional les condicions econòmiques fixades com a contrapartida pel servei prestat durant la vigència del contracte s'han de mantenir al llarg de la durada de la dita prorroga, de manera que durant aquesta prorroga regeix el mateix règim que per a la resta de durada del contracte, tant pel que fa a la retribució, com

---

possibilitat de recórrer “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 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”.

pel que fa als mecanismes previstos a la normativa de contractació pública que tenen per objecte compensar econòmicament a les empreses contractistes l'augment del costos en l'execució dels contractes per l'increment dels preus.

**III.** En cas que l'adjudicació d'un contracte que hagi de donar cobertura o continuïtat a un servei o prestació resti suspesa per la interposició d'un recurs especial en matèria de contractació i, un cop exhaurides tant la pròrroga prevista eventualment als plecs, com la pròrroga excepcional establerta en l'article 29.4 LCSP, no podrà tornar a prorrogar-se el contracte de manera que, per poder donar continuïtat al servei, i sempre que imperi un interès públic essencial, l'entitat contractant pot subscriure un "contracte pont" pel temps imprescindible fins que finalitzi la licitació corresponent, fent ús del procediment de contractació més adequat, havent d'optar pel que millor asseguri el respecte als principis que regeixen la contractació pública, en particular els de concurrència, igualtat de tracte i publicitat.

**Barcelona, 25 d'abril de 2024**