



**Informe 26/2024, de 25 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña (Comisión Permanente) sobre el régimen de duración y prórroga de los contratos de seguros. Especial referencia al carácter obligatorio de las prórrogas para las empresas contratistas**

## **ANTECEDENTES**

I. Desde el Instituto Nacional de Educación Física de Cataluña (INEFC), en el marco de la preparación de una licitación del servicio de seguros de responsabilidad civil y patrimonial y de daños materiales para sus centros, se ha solicitado el informe de esta Junta Consultiva de Contratación Pública sobre la aplicación del régimen de duración y prórrogas previsto en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en los contratos de seguro suscritos por el Administración pública.

El escrito de petición de informe pone de manifiesto que, teniendo en cuenta la situación del mercado asegurador, el establecimiento de prórrogas que se conviertan en obligatorias, en todos los casos, para las empresas, puede comportar que las licitaciones queden desiertas, motivo por el que se plantea la posibilidad de establecer en los pliegos de estos contratos un plazo de duración de un año prorrogable anualmente hasta cuatro años y que la prórroga no sea obligatoria para la empresa, sino que se acuerde por mutuo acuerdo entre las partes.

En este sentido, se plantea literalmente la cuestión de si “la falta de aplicación del artículo 29 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público es procedente para la tipología de objeto del contrato, en concreto para la contratación del servicio de los seguros de responsabilidad civil y patrimonial y de daños materiales de los centros del INEFC”.

II. De acuerdo con los artículos 3.1.a y 4.1.b del Decreto 118/2023, de 27 de junio, por el que se establece la composición y el régimen jurídico de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña, esta Junta Consultiva informa sobre las cuestiones que, en materia de contratación pública, le sometan, entre otras, las entidades del sector público de la Administración de la Generalitat. Por otra parte, el artículo 11.1.a del mismo 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. El objeto de este informe se centra en determinar el régimen de duración y prórroga de los contratos de seguros suscritos por la Administración pública, así como la posibilidad de que las prórrogas que se prevean no sean obligatorias para las empresas contratistas, sino que puedan acordarse por mutuo acuerdo entre las partes. Conviene precisar de entrada que las conclusiones a las que se llegue son aplicables también a los contratos suscritos por los poderes adjudicadores que no tienen la condición de Administraciones públicas, dado que

deben adecuar la preparación y adjudicación de los contratos al mismo régimen jurídico establecido para aquellas.

Para llevar a cabo esta determinación es necesario partir de la calificación jurídica de los contratos de seguros, dado que de ésta deriva el régimen jurídico. A tal efecto, y con respecto a su objeto, cabe señalar que el contrato de seguro es definido en la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, como “aquel por el que el asegurador se obliga, mediante el cobro de una prima y para el caso de que se produzca el evento cuyo riesgo es objeto de cobertura a indemnizar, dentro de los límites pactados, el daño producido al asegurado o a satisfacer un capital, una renta u otras prestaciones convenidas”.

Tanto la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero, sobre Contratación Pública, como la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), se refieren al contrato de seguros como un contrato de servicios de forma tangencial, al establecer normas específicas para el cálculo de su VEC y, al mismo tiempo, las prestaciones de estos contratos se identifican como servicios en el vocabulario común de contratos públicos (CPV) que, como es sabido, se utiliza para identificar las prestaciones que son objeto de los contratos regulados por la LCSP de acuerdo con el artículo 2.4.<sup>1</sup>

En cuanto a la naturaleza de estos contratos, el artículo 25.1.a.1º de la LCSP establece que tienen carácter privado, aunque estén suscritos por una Administración pública, determinados contratos de servicios financieros, entre los que se encuentran comprendidos los contratos de servicios de seguros en sus distintas modalidades (de daños, de responsabilidad civil, de cosas, médicos, de vida, entre otros).<sup>2</sup>

En consecuencia, según el artículo 26.2 de la LCSP, los contratos de servicios de seguros se rigen por las disposiciones de la LCSP relativas a la configuración general de la contratación del sector público y a los elementos estructurales de los contratos recogidas en el libro primero, entre las que se encuentra el artículo 29 de la LCSP relativo al “plazo de

---

<sup>1</sup> Así, por un lado, los artículos 5.13.a de la Directiva 2014/24 y 101.11.a de la LCSP establecen la manera de calcular el valor estimado del contrato de “servicios de seguros” –tomando como referencia la prima y otras formas de remuneración–; y, por otro lado, el Reglamento (CE) núm. 2195/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de noviembre de 2002 –modificado por el Reglamento (CE) núm. 213/2008 de la Comisión, de 28 de noviembre de 2007–, incluye los contratos de seguros dentro la referencia 66000000-0 “servicios financieros y de seguros”, que integra los códigos comprendidos entre el 66500000-5 (servicios de seguros y pensiones) y el 66519310-7 (servicios de asesoramiento en materia de seguros).

<sup>2</sup> De hecho, el Reglamento (CE) núm. 2195/2002, mencionado, se refiere a esta categoría de servicios como “servicios financieros y de seguros”. También la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE) alude en el [Informe 30/2019, de 21 de octubre](#), y sobre la base de los CPV que comprenden los contratos de seguros, a que “la norma comunitaria incluye a este tipo de servicios dentro de los que, conforme a la Ley 9/2017 están calificados como contratos privados aunque quien los celebre sea una Administración”; y la Comisión Consultiva de Contratación Pública de Andalucía se ha referido al régimen jurídico aplicable a los contratos de servicios de seguros –en este caso, de asistencia sanitaria– suscritos por la Administración pública en el reciente [Informe 17/2024, de 27 de junio](#).

duración de los contratos y de ejecución de la prestación”, que regula, entre otros, la duración de los contratos de servicios (apartados primero y cuarto) y su régimen de prórrogas (apartados segundo y cuarto).<sup>3</sup>

Por tanto, estos contratos no pueden regirse por lo que disponga la normativa específica o sectorial en cuanto a su duración –concretamente, por el artículo 22 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, de conformidad con el cual la duración del contrato no puede tener un plazo superior a diez años y las partes pueden oponerse a la prórroga del contrato–, y deben regirse por este artículo 29 de la LCSP, de modo que la duración debe establecerse teniendo en cuenta la naturaleza de las prestaciones, las características de su financiación y la necesidad de someter su realización periódicamente a concurrencia, y no puede ser superior a cinco años, incluidas las posibles prórrogas que acuerde órgano de contratación, las cuales son obligatorias para las empresas contratistas, siempre que se las preavise al menos con dos meses de antelación a la finalización del plazo de duración del contrato, o con el plazo superior que puede establecerse en el pliego.

En definitiva, y como cuestión previa a analizar si es posible establecer en los pliegos de los contratos de servicios de seguros que la decisión de prorrogarlos deba adoptarse por mutuo acuerdo de las partes, debe afirmarse que a estos contratos, a pesar de tener carácter privado, les resulta de aplicación el régimen de duración y prórroga de los contratos del sector público, esto es, tanto la limitación del plazo máximo de duración de cinco años incluidas las posibles prórrogas que pueda acordar el órgano de contratación, como el carácter obligatorio de las prórrogas en los casos y con los requisitos establecidos en este precepto.<sup>4</sup>

**II.** Partiendo de la aplicación del artículo 29 de la LCSP en los contratos de servicios de seguros que suscribe la Administración pública, procede centrar la cuestión en determinar la aplicación del régimen de prórrogas que regula.

---

<sup>3</sup> Además, de acuerdo con el mismo artículo 26.2 de la LCSP, estos contratos se rigen también por las disposiciones relativas a la preparación y adjudicación de los contratos de las Administraciones públicas, del libro segundo; y por el derecho privado en cuanto a sus efectos y extinción, si bien se les aplican las normas de la LCSP relativas a las condiciones especiales de ejecución, modificación, cesión, subcontratación y resolución, cuando se trate de contratos sujetos a regulación armonizada.

<sup>4</sup> Esta Junta Consultiva de Contratación Pública había llegado a una conclusión diferente en el [Informe 14/2009, de 30 de septiembre](#), en el que afirmó que “respecto a la duración del contrato de seguros en general, hay que tener en cuenta lo que dispone la Ley 50/1980, de 8 de octubre, del Contrato de Seguro”, partiendo de la aplicación del artículo 20.2 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, que establecía que la preparación y adjudicación de los contratos privados suscritos por la Administración pública se regían, en primer término, por sus normas específicas. Sin embargo, este régimen jurídico de los contratos privados suscritos por la Administración pública se ha visto modificado por la LCSP, en el sentido apuntado, cosa que conlleva la necesidad de emitir un pronunciamiento nuevo y distinto al respecto. También la JCCPE, en el [Informe 7/2020, de 29 de julio](#), afirma la sujeción de estos contratos al artículo 29 de la LCSP, tanto por lo que respecta a la duración como al régimen de prórrogas, y en el [Informe 19/2023, de 25 de mayo](#), precisa que las únicas excepciones por lo que respecta a la limitación de la duración de los contratos de servicios se establece en el mismo artículo 29.4 de la LCSP.

Ciertamente, la prórroga contractual, en caso de preverse, se convierte en un elemento que configura la duración de los contratos y que es estructural, esencial y trascendente en todas las fases de vida del contrato, tanto en la fase de preparación como en la de ejecución y, al mismo tiempo, es un elemento determinante para configurar otros aspectos relevantes del contrato, como su valor estimado.<sup>5</sup>

Como se ha visto, el artículo 29 de la LCSP establece, en cuanto a la prórroga de los contratos del sector público, que éstos pueden prever una o varias prórrogas siempre que sus características permanezcan inalterables durante su período de duración y que “se acordará por el órgano de contratación y será obligatoria para el empresario, siempre que su preaviso se produzca al menos con dos meses de antelación a la finalización del plazo de duración del contrato, salvo que en el pliego que rija el contrato se establezca uno mayor (...)”, aunque no es obligatoria en los casos en que se dé la causa de resolución por demora de la Administración en el abono del precio más de seis meses.<sup>6</sup>

Esta regulación supuso una novedad respecto a la precedente contenida en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSPP) –en los mismos términos que la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público–, en cuyo artículo 23 se establecía que las prórrogas acordadas por el órgano de contratación eran obligatorias para las empresas “salvo que el contrato expresamente prevea lo contrario”, y, específicamente para los contratos de servicios, el artículo 303 disponía que “podrá preverse en el mismo contrato su prórroga por mutuo acuerdo de las partes” –otro cambio producido en este punto entre el TRLCSPP y la LCSP vigente en relación con los contratos de servicios, es la supresión de la limitación temporal de las prórrogas que se recogía en el artículo 303 del

---

<sup>5</sup> Como es sabido, la prórroga no constituye un nuevo contrato, sino la prolongación del contrato originario, con las mismas condiciones y durante el plazo previsto a tal efecto –así lo afirma el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), entre otras, en la [Resolución 87/2022, de 27 de enero](#), en la que añade que esta naturaleza de las prórrogas contractuales no ha variado en su impasse entre el TRLCSPP y la LCSP. En el Informe de 29 de enero de 2020 de la Abogacía del Estado, recogido en los [anuarios de la Abogacía General del Estado del año 2020](#), se señalaba que “la prórroga puede considerarse como una modalidad sui generis de modificación contractual, expresamente prevista en el contrato (artículo 29.2), que afecta únicamente al elemento temporal (la duración del contrato), y que, de acordarse, conlleva una obligación para el contratista de realizar nuevas prestaciones (de idénticas características a las inicialmente pactadas) durante un plazo de tiempo adicional, que se añade al plazo de duración inicial del contrato”.

<sup>6</sup> En relación con el preaviso de al menos dos meses para que la prórroga sea obligatoria, el TACRC recuerda la necesidad de establecerse en los pliegos la referencia a este plazo, por ejemplo, en la [Resolución 613/2023, de 18 de mayo](#), en la que razona que “una interpretación literal de la cláusula cuarta del PCAP podría llevar a entender que las prórrogas del contrato pueden acordarse unilateralmente por el órgano de contratación en cualquier momento anterior a la expiración del plazo inicial o, en su caso, de la primera prórroga (incluso con menos de dos meses de antelación); y esto vulneraría lo establecido en el artículo 29.2 de la LCSP, que impone siempre un preaviso de al menos dos meses con respecto a la finalización del plazo del contrato o prórroga anterior y permite a los Pliegos únicamente la ampliación, pero nunca la reducción, de dicho plazo”.

TRLCSP, al fijar que las prórrogas no podían superar, aislada o conjuntamente, el plazo fijado originariamente en el contrato.<sup>7</sup>

En todo caso, debe entenderse que la falta de una mención expresa por parte del legislador a la posibilidad de establecer en pliegos un régimen diferente al fijado en la LCSP –de modo que en los pliegos pueda constar, cuando se considere adecuado, que la prórroga deba adoptarse de mutuo acuerdo entre las partes–, no impide que siga siendo posible establecerla.<sup>8</sup>

Esta interpretación se desprende del carácter y naturaleza de la prórroga contractual y de la facultad de los órganos de contratación, con las condiciones establecidas por la ley y con base en su discrecionalidad técnica, tanto para preverla o no en los pliegos del contrato, como para decidir, en fase de ejecución, acordarla o no, de modo que la referencia expresa en la LCSP a la posibilidad de prorrogar el contrato de mutuo acuerdo entre las partes –

---

<sup>7</sup> Estas diferencias entre el régimen establecido por el TRLCSP a todos los efectos para todas las prórrogas y el establecido específicamente para los contratos de servicios, dio lugar a múltiples pronunciamientos. Por ejemplo, en la [Sentencia número 136/2022, de 4 de febrero](#), en relación con un contrato de servicios, el Tribunal Supremo señala que “ambas previsiones [de los artículos 23 y 303 del TRLCSP] son contradictorias respecto de la forma en que se adoptan las prórrogas de los contratos, pero ello no implica una incompatibilidad de ambos preceptos” y concluye que “no puede considerarse (...) que la posibilidad de prorrogar el contrato por mutuo acuerdo exigía que así se hubiese dispuesto en el pliego de cláusulas administrativas particulares, y a falta de esta previsión la prórroga se podía acordar unilateralmente” puesto que el artículo 303 del TRLCSP establecía que las prórrogas se tenían que adoptar por mutuo acuerdo “por lo que, a falta de toda previsión sobre este punto en las cláusulas del contrato, debe aplicarse la previsión legal.”

<sup>8</sup> La fijación en el artículo 29 de la LCSP de un régimen que contempla sólo los efectos obligatorios para la empresa de la prórroga acordada unilateralmente por el órgano de contratación fue objeto de observaciones en la tramitación de la vigente LCSP y en posteriores modificaciones. Así, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) en su [Informe de 16 de julio de 2015](#), sobre el Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público (APL), advertía que “de acuerdo con el art. 29.2 in fine del APL, la prórroga, será acordada por el órgano de contratación y será obligatoria para el empresario, siempre que se produzca con al menos dos meses de antelación a la finalización del contrato. En este sentido, se cuestiona el porqué de esta obligatoriedad para el adjudicatario más allá de casos tasados de estricta necesidad de continuidad de prestación en el servicio, mermando de esta forma su libertad de actuación”. Por otra parte, en la Comisión parlamentaria del Congreso encargada de la tramitación del Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público, se presentaron dos [enmiendas](#) (núm. 831 y 988) que proponían incluir expresamente en la Ley la posibilidad de que los pliegos establecieran un régimen diferente respecto al hecho de que la prórroga lo acuerde el órgano de contratación y sea obligatoria para la empresa, bajo la justificación que permitiría al órgano de contratación atender a la casuística y aplicar el régimen de prórroga más conveniente y también poniendo de manifiesto que una prórroga obligatoria podría condicionar negativamente la oferta presentada por las empresas, en determinados supuestos. Posteriormente, en el debate parlamentario del Proyecto de Ley de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea, entre otras, en el ámbito de la contratación pública de los sectores excluidos -procedente del Real Decreto ley 3/2020, de 4 de febrero, convalidado el 20 de febrero de 2020–, se presentaron [enmiendas](#) a la modificación de la LCSP (las núm. 33 y 252) que proponían que en los contratos de servicios la prórroga hubiese de ser siempre acordada de mutuo acuerdo.



estipulando un efecto distinto a la posibilidad de imposición de las prórrogas al contratista— puede considerarse innecesaria.

Por aplicación del principio de libertad de pactos recogido en el artículo 34 de la LCSP, al no tratarse de una estipulación contraria al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración, el órgano de contratación puede establecer una cláusula en los pliegos del contrato que estipule que la prórroga se acordará de mutuo acuerdo entre las partes, con la debida justificación en el expediente del interés público que subyace en la decisión, renunciando de este modo a la posibilidad de acordarla unilateralmente con carácter obligatorio para la empresa en el sentido establecido en el artículo 29.2 de la LCSP y anticipando así a los pliegos la opción que le otorga el ordenamiento jurídico, en sede de ejecución de contrato, de decidir renunciar a la posibilidad de imponer la prórroga del contrato, no adoptándola.<sup>9</sup>

Así, la posibilidad de establecer en pliegos que la prórroga en esta tipología de contratos deba acordarse de mutuo acuerdo no es contraria al ordenamiento jurídico, en concreto, al artículo 29 de la LCSP —como si lo sería, en cambio, el establecimiento de un plazo de duración del contrato superior al máximo establecido—, puesto que la adopción de la prórroga no es una obligación para el órgano de contratación, sino una facultad que puede ejercer o no, simplemente supondría una anticipación de su decisión en pliegos. Además, este pacto tampoco sería contrario al interés público ni a los principios de buena administración, sino todo lo contrario, puesto que los contratos de seguros son una tipología contractual que se ve altamente condicionada a las variaciones financieras del mercado de seguros, y parece adecuado que el órgano de contratación pueda anticipar en los pliegos que sólo acordará la prórroga del contrato con el acuerdo de la empresa, que lógicamente estará supeditado a que no le comporte una onerosidad excesiva, con la finalidad última de evitar que las licitaciones queden desiertas o que necesariamente los contratos deban configurarse con una duración máxima de un año —suponiendo ambos casos un agravio para el interés público y para los principios de buena administración. Así, parece que adoptar este pacto incrementaría la seguridad jurídica, la eficacia y la eficiencia —principios que, entre otros, deben presidir la actuación de las Administraciones públicas—, sin que comporte tampoco conculcar ni disminuir el principio de riesgo y ventura, inherente a todo contrato del sector público.

---

<sup>9</sup> Respecto de este principio en sede de contratación pública el Tribunal Supremo ha señalado, por un lado, que “la contratación administrativa, no obstante sus especiales características, tiene como nota o fondo común con la ordinaria, civil o mercantil, la de ser, ante todo, un concierto de voluntades, en el que las normas fundamentales y en primer término aplicables, son las acordadas por la Administración y el contratista, es decir, las cláusulas del pliego de condiciones aceptado por éste” ([Sentencia número 1643/2020, de 1 de diciembre](#)); y de otro lado, que “esta subordinación de la autonomía de la voluntad a lo normativo que tiene lugar en la contratación administrativa tiene su razón de ser en la necesidad de proteger tanto los intereses de la Administración (normas sobre mora, fianzas, interpretación y modificación de los contratos, etc.), como los del contratista (normas sobre riesgo y ventura, revisión de precios, etc.)” y que “siendo lícitos los pactos entre las partes contratantes, en virtud del principio de autonomía de la voluntad, lo pactado en los contratos administrativos no puede ser contrario al ordenamiento jurídico” destacando “el carácter de derecho necesario de las normas en materia de contratación administrativa” ([Sentencia número 1359/2022, de 24 de octubre](#)).

Por tanto, teniendo en cuenta que el acuerdo de prórroga del contrato es una facultad del órgano de contratación y también que la aplicación del principio de libertad de pactos toma mayor significación en los contratos de carácter privado, es posible estipular en los pliegos que la prórroga del contrato deba adoptarse por consenso entre las partes. En el supuesto de hecho que se plantea en la petición de informe, parece conforme al interés público que se establezca, con el fin de evitar que las licitaciones queden desiertas dadas las condiciones fluctuantes del mercado asegurador, que lo hacen volátil en cuanto a los precios de las pólizas –cuestión que en todo caso habrá que justificar debidamente–, y no resulta contraria al ordenamiento jurídico –ya que no se opone al artículo 29 de la LCSP y también es coherente con la misma Ley 50/1980, de 8 de octubre, del Contrato de Seguro.

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

## **CONCLUSIONES**

**I.** Los contratos de seguros son contratos de servicios de carácter privado y, cuando los suscribe un poder adjudicador, están sometidos al régimen de duración y prórroga de los contratos del sector público establecido en el artículo 29 de la LCSP, esto es, tanto la limitación del plazo máximo de duración de cinco años incluidas las posibles prórrogas que pueda acordar el órgano de contratación como el carácter obligatorio de las prórrogas acordadas por el órgano de contratación en los casos y con los requisitos establecidos en este precepto.

**II.** Los órganos de contratación pueden establecer en los pliegos de estos contratos una cláusula que estipule que las eventuales prórrogas previstas deban acordarse de mutuo acuerdo entre las partes, con la debida justificación en el expediente del interés público que subyace en la decisión en los términos expuestos en la consideración jurídica segunda, renunciando de esta forma a la posibilidad de acordarla unilateralmente con carácter obligatorio por la empresa en el sentido establecido en el artículo 29.2 de la LCSP y anticipando así en los pliegos la opción que le otorga el ordenamiento jurídico de decidir renunciar a la posibilidad de imponer la prórroga del contrato en sede de ejecución, por aplicación del principio de libertad de pactos recogido en el artículo 34 de la LCSP y porque no se trata de una estipulación contraria al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración.

**Barcelona, 25 de julio de 2024**

[Este informe es una traducción automática de la versión catalana aprobada].