



**Informe 26/2024, de 25 de juliol, de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya (Comissió Permanent), sobre el règim de durada i pròrroga dels contractes d'assegurances. Especial referència al caràcter obligatori de les pròrrogues per a les empreses contractistes**

## **ANTECEDENTS**

I. Des de l'Institut Nacional d'Educació Física de Catalunya (INEFC), en el marc de la preparació d'una licitació del servei d'assegurances de responsabilitat civil i patrimonial i de danys materials pels seus centres, s'ha sol·licitat l'informe d'aquesta Junta Consultiva de Contractació Pública sobre l'aplicació del règim de durada i pròrrogues previst a la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, en els contractes d'assegurança subscrits per l'Administració pública.

L'escrit de petició d'informe posa de manifest que, tenint en compte la situació del mercat assegurador, l'establiment de pròrrogues que esdevinguin obligatòries, en tots els casos, per a les empreses, pot comportar que les licitacions quedin desertes, motiu pel qual es planteja la possibilitat d'establir en els plecs d'aquests contractes un termini de durada d'un any prorrogable anualment fins a quatre anys i que la pròrroga no sigui obligatòria per a l'empresa, sinó que s'acordi per mutu acord entre les parts.

En aquest sentit, es planteja literalment la qüestió de si "la manca d'aplicació de l'article 29 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic és procedent per a la tipologia d'objecte del contracte, en concret per a la contractació del servei de les assegurances de responsabilitat civil i patrimonial i de danys materials dels centres de l'INEFC".

II. D'acord amb els articles 3.1.a i 4.1.b 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 del sector públic de l'Administració de la Generalitat. 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. L'objecte d'aquest informe se centra a determinar el règim de durada i pròrroga dels contractes d'assegurances subscrits per l'Administració pública, així com la possibilitat que les pròrrogues que s'hi prevegin no siguin obligatòries per a les empreses contractistes, sinó que puguin acordar-se per mutu acord entre les parts. Convé precisar d'entrada que les conclusions a què s'arribi són aplicables també als contractes subscrits pels poders adjudicadors que no tenen la condició d'administracions públiques, atès que han d'adequar la preparació i adjudicació dels contractes al mateix règim jurídic establert per a aquelles.

Per dur a terme aquesta determinació cal partir de la qualificació jurídica dels contractes d'assegurances, atès que d'aquesta en deriva el règim jurídic. A aquest efecte, i pel que fa al seu objecte, cal assenyalar que el contracte d'assegurança és definit a la Llei 50/1980, de 8 d'octubre, de contracte d'assegurança, com “aquell pel qual l'assegurador s'obliga, mitjançant el cobrament d'una prima i per al cas que es produeixi l'esdeveniment el risc del qual és objecte de cobertura, a indemnitzar, dins els límits pactats, el dany produït a l'assegurador o a satisfer un capital, una renda o altres prestacions convingudes”.

Tant la Directiva 2014/24/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de febrer, sobre contractació pública, com la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (en endavant, LCSP), es refereixen al contracte d'assegurances com un contracte de serveis de manera tangencial, en establir normes específiques per al càlcul del seu VEC i, alhora, les prestacions d'aquests contractes s'identifiquen com a serveis en el vocabulari comú de contractes públics (CPV) que, com és sabut, s'utilitza per identificar les prestacions que són objecte dels contractes que regula la LCSP d'acord amb l'article 2.4.<sup>1</sup>

Pel que fa a la naturalesa d'aquests contractes, l'article 25.1.a.1r de la LCSP estableix que tenen caràcter privat, encara que estiguin subscrits per una administració pública, determinats contractes de serveis financers, entre els quals es troben compresos els contractes de serveis d'assegurances en les seves diferents modalitats (de danys, de responsabilitat civil, de coses, mèdics, de vida, entre d'altres).<sup>2</sup>

En conseqüència, d'acord amb l'article 26.2 de la LCSP els contractes de serveis d'assegurances es regeixen per les disposicions de la LCSP relatives a la configuració general de la contractació del sector públic i als elements estructurals dels contractes recollides en el llibre primer, entre les quals es troba l'article 29 de la LCSP relatiu al “termini de durada dels contractes i d'execució de la prestació”, que regula, entre d'altres, la durada

---

<sup>1</sup> Així, d'una banda, els articles 5.13.a de la Directiva 2014/24 i 101.11.a de la LCSP estableixen la manera de calcular el valor estimat del contracte de “serveis d'assegurances” –prenent com a referència la prima i altres formes de remuneració–; i, d'altra banda, el Reglament (CE) núm. 2195/2002 del Parlament Europeu i del Consell, de 5 de novembre de 2002 –modificat pel Reglament (CE) núm. 213/2008 de la Comissió, de 28 de novembre de 2007–, inclou els contractes d'assegurances dins la referència 66000000-0 “serveis financers i d'assegurances”, que integra els codis compresos entre el 66500000-5 (serveis d'assegurances i pensions) i el 66519310-7 (serveis d'assessorament en matèria d'assegurances).

<sup>2</sup> De fet, el Reglament (CE) núm. 2195/2002, esmentat, es refereix a aquesta categoria de serveis com a “serveis financers i d'assegurances”. També la Junta Consultiva de Contractació Pública de l'Estat (JCCPE) al·ludeix en [l'Informe 30/2019, de 21 d'octubre](#), i sobre la base dels CPV que comprenen els contractes d'assegurances, 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”; i la Comissió Consultiva de Contractació Pública d'Andalusia s'ha referit al règim jurídic aplicable als contractes de serveis d'assegurança –en aquest cas, d'assistència sanitària– subscrits per l'Administració pública en el recent [Informe 17/2024, de 27 de juny](#).

dels contractes de serveis (apartats primer i quart) i el seu règim de pròrrogues (apartats segon i quart).<sup>3</sup>

Per tant, aquests contractes no es poden regir pel que disposi la normativa específica o sectorial pel que fa a la seva durada –concretament, per l'article 22 de la Llei 50/1980, de 8 d'octubre, de contracte d'assegurança, de conformitat amb el qual la durada del contracte no pot tenir un termini superior a deu anys i les parts es poden oposar a la pròrroga del contracte–, i s'han de regir per aquest article 29 de la LCSP, de manera que la durada s'ha d'establir tenint en compte la naturalesa de les prestacions, les característiques del seu finançament i la necessitat de sotmetre'n la realització periòdicament a concurrència, i no pot ser superior a cinc anys, incloses les possibles pròrrogues que acordi l'òrgan de contractació, les quals són obligatòries per a les empreses contractistes, sempre que se les previsi almenys amb dos mesos d'antelació a la finalització del termini de durada del contracte, o amb el termini superior que es pot establir en el plec.

En definitiva, i com a qüestió prèvia a analitzar si és possible establir en els plecs dels contractes de serveis d'assegurances que la decisió de prorrogar-los s'hagi d'adoptar per mutu acord de les parts, cal afirmar que a aquests contractes, malgrat tenir caràcter privat, els resulta d'aplicació el règim de durada i pròrroga dels contractes del sector públic, això és, tant la limitació del termini màxim de durada de cinc anys incloses les possibles pròrrogues que pugui acordar l'òrgan de contractació, com el caràcter obligatori de les pròrrogues en els casos i amb els requisits establerts en aquest precepte.<sup>4</sup>

**II.** Partint de l'aplicació de l'article 29 de la LCSP als contractes de serveis d'assegurances que subscriu l'Administració pública, és procedent centrar la qüestió a determinar l'aplicació del règim de pròrrogues que regula.

Certament, la pròrroga contractual, en cas de preveure's, esdevé un element que configura la durada dels contractes i que és estructural, essencial i transcendent en totes les fases de vida del contracte, tant en la fase de preparació com en la d'execució i, alhora, és un

---

<sup>3</sup> A més, d'acord amb el mateix article 26.2 de la LCSP, aquests contractes es regeixen també per les disposicions relatives a la preparació i l'adjudicació dels contractes de les administracions públiques, del llibre segon; i pel dret privat pel que fa als seus efectes i extinció, si bé els apliquen les normes de la LCSP relatives a les condicions especials d'execució, la modificació, la cessió, la subcontractació i la resolució, quan es tracti de contractes subjectes a regulació harmonitzada.

<sup>4</sup> Aquesta Junta Consultiva de Contractació Pública havia arribat a una conclusió diferent en [l'Informe 14/2009, de 30 de setembre](#), en el qual va afirmar que "pel que fa a la durada del contracte d'assegurances en general, cal tenir en compte el que disposa la Llei 50/1980, de 8 d'octubre, del contracte d'assegurança", partint de l'aplicació de l'article 20.2 de la Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de contractes del sector públic, que establí que la preparació i l'adjudicació dels contractes privats subscriïts per l'Administració pública es regien, en primer terme, per les seves normes específiques. Tanmateix, aquest règim jurídic dels contractes privats subscriïts per l'Administració pública s'ha vist modificat per la LCSP, en el sentit apuntat, cosa que comporta la necessitat d'emetre un pronunciament nou i diferent al respecte. També la JCCPE, en [l'Informe 7/2020, de 29 de juliol](#), afirma la subjecció d'aquests contractes a l'article 29 de la LCSP, tant pel que fa a la durada com al règim de pròrrogues, i en [l'Informe 19/2023, de 25 de maig](#), precisa que les úniques excepcions pel que fa a la limitació de la durada dels contractes de serveis s'estableixen en el mateix article 29.4 de la LCSP.

element determinant per configurar altres aspectes rellevants del contracte, com el seu valor estimat.<sup>5</sup>

Com s'ha vist, l'article 29 de la LCSP estableix, pel que fa a la pròrroga dels contractes del sector públic, que aquests poden preveure una o diverses pròrrogues sempre que les seves característiques romanguin inalterables durant el seu període de durada i que "la pròrroga l'acorda l'òrgan de contractació i és obligatòria per a l'empresari, sempre que el seu preavis es produeixi almenys amb dos mesos d'antelació a la finalització del termini de durada del contracte, llevat que en el plec que regeixi el contracte se n'estableixi un de superior (...)", encara que no és obligatòria en els casos en què es doni la causa de resolució per demora de l'Administració en l'abonament del preu més de sis mesos.<sup>6</sup>

Aquesta regulació va suposar una novetat respecte de la precedent continguda en el text refós de la Llei de contractes del sector públic, aprovat pel Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre (TRLCSLP) –en els mateixos termes que la Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de contractes del sector públic–, en l'article 23 del qual s'establia que les pròrrogues acordades per l'òrgan de contractació eren obligatòries per a les empreses "tret que el contracte prevegi expressament el contrari", i, específicament per als contractes de serveis, l'article 303 disposava que "es pot preveure en el mateix contracte la pròrroga per mutu acord de les parts" –un altre canvi produït en aquest punt entre el TRLCSLP i la LCSP vigent en relació amb els contractes de serveis, és la supressió de la limitació temporal de les pròrrogues que

---

<sup>5</sup> Com és sabut, la pròrroga no constitueix un nou contracte, sinó la prolongació del contracte originari, amb les mateixes condicions i durant el termini previst a tal efecte –així ho afirma el Tribunal Administratiu Central de Recursos Contractuals (TACRC), entre d'altres, en la [Resolució 87/2022, de 27 de gener](#), en la qual afegeix que aquesta naturalesa de les pròrrogues contractuals no ha variat en el seu impàs entre el TRLCSLP i la LCSP. En l'Informe de 29 de gener de 2020 de l'Advocacia de l'Estat, recollit en els [anuaris de l'Advocacia General de l'Estat de l'any 2020](#), s'assenyala que "la pròrroga 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 relació amb el preavis de com a mínim dos mesos perquè la pròrroga sigui obligatòria, el TACRC recorda la necessitat d'establir-se en els plecs la referència a aquest termini, per exemple, en la [Resolució 613/2023, de 18 de maig](#), en la qual raona que "una interpretació literal de la clàusula quarta del PCAP podria llevar a entendre 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".

es recollia en l'article 303 del TRLCSP, en fixar que les pròrrogues no podien superar, aïlladament o conjuntament, el termini fixat originàriament en el contracte.<sup>7</sup>

En tot cas, cal entendre que la manca d'una menció expressa per part del legislador a la possibilitat d'establir en plecs un règim diferent del fixat a la LCSP –de manera que en els plecs pugui constar, quan es consideri adient, que la pròrroga s'hagi d'adoptar de mutu acord entre les parts–, no impedeix que continuï essent possible establir-la.<sup>8</sup>

Aquesta interpretació es desprèn del caràcter i la naturalesa de la pròrroga contractual i de la facultat dels òrgans de contractació, amb les condicions establertes per la llei i amb base a la seva discrecionalitat tècnica, tant per preveure-la o no en els plecs del contracte, com per decidir, en fase d'execució, acordar-la o no, de manera que la referència expressa en la LCSP a la possibilitat de prorrogar el contracte de mutu acord entre les parts –estipulant un efecte diferent de la possibilitat d'imposició de les pròrrogues al contractista– es pot considerar innecessària.

---

<sup>7</sup> Aquestes diferències entre el règim establert pel TRLCSP amb caràcter general per totes les pròrrogues i l'establert específicament pels contractes de serveis, va donar lloc a múltiples pronunciaments. Per exemple, en la [Sentència número 136/2022, de 4 de febrer](#), en relació amb un contracte de serveis, el Tribunal Suprem assenyala que “ambas previsiones [dels articles 23 i 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” i conclou 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” atès que l'article 303 del TRLCSP estableix que les pròrrogues s'havien d'adoptar per mutu acord “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 fixació a l'article 29 de la LCSP d'un règim que preveu només els efectes obligatoris per a l'empresa de la pròrroga acordada unilateralment per l'òrgan de contractació va ser objecte d'observacions en la tramitació de la vigent LCSP i en posteriors modificacions. Així, la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència (CNMC) en el seu [Informe de 16 de juliol de 2015](#), sobre l'Avantprojecte de Llei de contractes del sector públic (APL), advertia 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”. D'altra banda, en la Comissió parlamentària del Congrés encarregada de la tramitació del Projecte de Llei de contractes del sector públic, es van presentar dues [esmenes](#) (núm. 831 i 988) que proposaven incloure expressament a la Llei la possibilitat que els plecs establissin un règim diferent respecte del fet que la pròrroga l'acordi l'òrgan de contractació i sigui obligatòria per a l'empresa, sota la justificació que permetria a l'òrgan de contractació atendre a la casuística i aplicar el règim de pròrroga més convenient i també posant de manifest que una pròrroga obligatòria podria condicionar negativament l'oferta presentada per les empreses, en determinats supòsits. Posteriorment, en el debat parlamentari del Projecte de Llei de mesures urgents pel qual s'incorporen a l'ordenament jurídic espanyol diverses directives de la Unió Europea, entre altres, en l'àmbit de la contractació pública dels sectors exclosos –procedent del Reial decret llei 3/2020, de 4 de febrer, convalidat el 20 de febrer de 2020–, es van presentar [esmenes](#) a la modificació de la LCSP (les núm. 33 i 252) que proposaven que en els contractes de serveis la pròrroga hagués de ser sempre acordada de mutu acord.



Per aplicació del principi de llibertat de pactes recollit en l'article 34 de la LCSP, com que no es tracta d'una estipulació contrària a l'interès públic, a l'ordenament jurídic o als principis de bona administració, l'òrgan de contractació pot establir una clàusula en els plecs del contracte que estipuli que la pròrroga s'acordarà de mutu acord entre les parts, amb la deguda justificació a l'expedient de l'interès públic que subjau en la decisió, renunciant d'aquesta manera a la possibilitat d'acordar-la unilateralment amb caràcter obligatori per a l'empresa en el sentit establert a l'article 29.2 de la LCSP i anticipant així als plecs l'opció que li atorga l'ordenament jurídic, en seu d'execució de contracte, de decidir renunciar a la possibilitat d'imposar la pròrroga del contracte, no adoptant-la.<sup>9</sup>

Així, la possibilitat d'establir a plecs que la pròrroga en aquesta tipologia de contractes hagi d'acordar-se de mutu acord no és contrària a l'ordenament jurídic, en concret, a l'article 29 de la LCSP –com si ho seria, en canvi, l'establiment d'un termini de durada del contracte superior al màxim establert–, ja que l'adopció de la pròrroga no és una obligació per a l'òrgan de contractació, sinó una facultat que pot exercir o no, simplement suposaria una anticipació de la seva decisió a plecs. A més, aquest pacte tampoc seria contrari a l'interès públic ni als principis de bona administració, sinó tot el contrari, ja que els contractes d'assegurances són una tipologia contractual que es veu altament condicionada a les variacions financeres del mercat d'assegurances, i sembla adequat que l'òrgan de contractació pugui anticipar als plecs que només acordarà la pròrroga del contracte amb l'acord de l'empresa, que lògicament estarà supeditat a que no li comporti una onerositat excessiva, amb la finalitat última d'evitar que les licitacions quedin desertes o que necessàriament els contractes s'hagin de configurar amb una durada màxima d'un any –suposant ambdós casos un greuge per l'interès públic i pels principis de bona administració. Així, sembla que adoptar aquest pacte incrementaria la seguretat jurídica, l'eficàcia i l'eficiència –principis que, entre d'altres, han de presidir l'actuació de les administracions públiques–, sense que comporti tampoc conculcar ni disminuir el principi de risc i ventura, inherent a tot contracte del sector públic.

Per tant, tenint en compte que l'acord de pròrroga del contracte és una facultat de l'òrgan de contractació i també que l'aplicació del principi de llibertat de pactes pren major significació en els contractes de caràcter privat, és possible estipular en els plecs que la pròrroga del contracte s'hagi d'adoptar per consens entre les parts. En el supòsit de fet que es planteja en la petició d'informe, sembla conforme a l'interès públic que s'estableixi, amb la finalitat d'evitar que les licitacions quedin desertes ateses les condicions fluctuants del mercat

---

<sup>9</sup> Respecte d'aquest principi en seu de contractació pública el Tribunal Suprem ha assenyalat, d'una banda, 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” ([Sentència número 1643/2020, d'1 de desembre](#)); i d'altra banda, 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.)” i 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” destacant “el carácter de derecho necesario de las normas en materia de contratación administrativa” ([Sentència número 1359/2022, de 24 d'octubre](#)).

assegurador, que el fan volàtil pel que fa als preus de les pòlisses –qüestió que en tot cas caldrà justificar degudament–, i no resulta contrària a l'ordenament jurídic –ja que no s'oposa a l'article 29 de la LCSP i també és coherent amb la mateixa Llei 50/1980, de 8 d'octubre, del contracte d'assegurança.

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

## **CONCLUSIONS**

**I.** Els contractes d'assegurances són contractes de serveis de caràcter privat i, quan els subscriu un poder adjudicador, estan sotmesos al règim de durada i pròrroga dels contractes del sector públic establert a l'article 29 de la LCSP, això és, tant la limitació del termini màxim de durada de cinc anys incloses les possibles pròrroques que pugui acordar l'òrgan de contractació com el caràcter obligatori de les pròrroques acordades per l'òrgan de contractació en els casos i amb els requisits establerts en aquest precepte.

**II.** Els òrgans de contractació poden establir en els plecs d'aquests contractes una clàusula que estipuli que les eventuais pròrroques previstes s'hagin d'acordar de mutu acord entre les parts, amb la deguda justificació a l'expedient de l'interès públic que subjau en la decisió en els termes exposats en la consideració jurídica segona, renunciant d'aquesta manera a la possibilitat d'acordar-la unilateralment amb caràcter obligatori per a l'empresa en el sentit establert a l'article 29.2 de la LCSP i anticipant així als plecs l'opció que li atorga l'ordenament jurídic de decidir renunciar a la possibilitat d'imposar la pròrroga del contracte en seu d'execució, per aplicació del principi de llibertat de pactes recollit en l'article 34 de la LCSP i perquè no es tracta d'una estipulació contrària a l'interès públic, a l'ordenament jurídic o als principis de bona administració.

**Barcelona, 25 de juliol de 2024**