



Informe 37/2024, de 5 de diciembre, de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña (Comisión Permanente), sobre la tramitación de emergencia de los contratos del sector público. Especial referencia a la posibilidad de contratar prestaciones no previstas inicialmente mediante este tipo de tramitación

ANTECEDENTES

I. Desde el Ayuntamiento de Parets del Vallès se ha solicitado el informe de esta Junta Consultiva de Contratación Pública sobre si pueden considerarse incluidas en los supuestos que habilitan la tramitación de emergencia determinadas actuaciones o prestaciones no previstas inicialmente en una contratación tramitada por esta vía.

De acuerdo con el artículo 4.5 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, al escrito de petición se adjunta el informe de los servicios jurídicos del Ayuntamiento en el cual se exponen los antecedentes que motivan la petición de informe y se concreta el supuesto de hecho. Así, se indica que el 20 de mayo de 2023 se produce un incidente en un equipamiento municipal –la caída de una correa de madera en el interior de la piscina municipal– que motiva la evacuación y el cierre de este. Después de una primera valoración efectuada por la arquitecta técnica municipal, y de acuerdo con la documentación que consta en la publicación del expediente 2023/3521-1 en la Plataforma de servicios de contratación pública, el 8 de junio de 2023 la Junta de Gobierno Local acuerda declarar la tramitación de emergencia y contratar una empresa para ejecutar unos trabajos que consisten en la colocación de redes exteriores e interiores en el equipamiento para asegurar que los elementos que colapsen no caigan en la vía pública o en el equipamiento –contrato que tiene un valor estimado de 32.084 euros (IVA excluido).

Asimismo, de acuerdo con la documentación que consta en la publicación del expediente 2023/3521-2 en la Plataforma de servicios de contratación pública, el 28 de julio de 2023 la arquitecta técnica de equipamientos emite un informe en el cual justifica la necesidad de continuar con las actuaciones de manera inmediata, visto el riesgo de colapso de la cubierta del equipamiento, y propone la contratación inmediata y urgente de una empresa para realizar una segunda actuación que consiste en ejecutar las obras correspondientes a la reparación de la cubierta de la piscina. En este sentido, el 7 de agosto de 2023 se dicta un decreto de alcaldía mediante el cual se declara la tramitación de emergencia y la adjudicación de un contrato de obra que tiene por objeto la ejecución de los trabajos correspondientes a la segunda actuación prevista, con la finalidad de evitar que toda la estructura y la cubierta del equipamiento colapsen. Este contrato tiene un valor estimado de 340.979,97 euros (IVA incluido). En el documento de formalización de este contrato, firmado el 24 de agosto de 2023, se solicita literalmente a la empresa encargada de la primera actuación que ejecute el contrato de manera inmediata “teniendo en cuenta que el plazo de inicio de ejecución de las prestaciones no puede ser superior a un mes desde la adopción del acuerdo”.

Durante la ejecución de este segundo contrato tramitado de emergencia, el arquitecto director facultativo de la obra emite un dictamen el 17 de noviembre de 2023 –adjunto a la petición de informe– en el cual manifiesta que hay que ejecutar unos trabajos que

inicialmente no se habían previsto –si bien, en relación con este dictamen, el informe de los servicios jurídicos concreta que “si no se actúa, la afectación gravísima de estos elementos y en consecuencia, al no garantizarse su estabilidad llevar al colapso sino se actúa en un periodo breve de tiempo”.

El 27 de marzo de 2024, el mismo arquitecto director facultativo emite otro informe técnico en el cual expone que hace falta realizar otras actuaciones adicionales, con la finalidad de ejecutar correctamente la obra inicial.

El 22 de mayo la empresa contratista presenta el proyecto de obra con la actualización de estos trabajos complementarios con un presupuesto final que se ha incrementado de los 340.979,97 euros (IVA incluido) a los 538.234,58 euros (IVA incluido) –aproximadamente un incremento del 57,85% del valor estimado del contrato inicialmente previsto–, y el 12 de julio de 2024 el arquitecto técnico municipal emite un informe favorable a la aprobación de este proyecto de obra en el que indica que “el proyecto ejecutivo tiene como objeto la rehabilitación integral de la cubierta de la piscina municipal (...) incluyendo la sustitución y mejora de las jácenas y vigas principales de madera y el refuerzo de los pilares existentes, actuaciones que no estaban previstas en el proyecto básico y que no se podían prever”.

Como síntesis de la cuestión, el informe de los servicios jurídicos señala que “en la medida en que se ha ido ejecutando el proyecto han visto que las afectaciones eran más importantes y graves que las primeras comprobaciones de manera que el riesgo de colapso es mucho mayor y peligroso (...) estos trabajos tienen igualmente su fundamentación en el carácter de emergencia que habilita a realizar de manera inmediata aquellas actuaciones que sean necesarias para paliar las circunstancias de emergencia ocurridas aunque no hayan sido previstas inicialmente, son actuaciones adicionales también de emergencia e imprescindibles, que no se pueden separar de las actuaciones que se están llevando a cabo”.

De acuerdo con estos antecedentes, se solicita informe sobre “la interpretación del artículo 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del sector público con respecto a la consideración de emergencia de unos trabajos de una obra con tramitación de emergencia que no estaban incluidos inicialmente en el proyecto básico y que se han incluido en el proyecto ejecutivo”.

II. De acuerdo con los artículos 3.1.a y 4.1.d del mencionado Decreto 118/2023, de 27 de junio, esta Junta Consultiva informa sobre las cuestiones que, en materia de contratación pública, le sometan, entre otros, las entidades que integran la Administración local en Cataluña. 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 escrito de petición de informe plantea la posibilidad de considerar que unas actuaciones inicialmente no previstas en un proyecto de obra de un contrato tramitado de emergencia

estén incluidas en los supuestos de hecho que habilitan para el recurso a este tipo de tramitación excepcional y puedan, por lo tanto, incorporarse al contrato tramitado de emergencia, justificado por el hecho de que la necesidad de ejecutar aquellas actuaciones ha surgido a lo largo de la realización de la obra y que el órgano de contratación las considera indispensables para poner fin a la situación de grave peligro.

Para responder a la cuestión planteada cabe efectuar, primero, una sucinta referencia al régimen jurídico y a las características esenciales de la tramitación de emergencia de los contratos del sector público, aplicable tanto a los contratos suscritos por una administración pública como a los suscritos por los poderes adjudicadores que no tienen la condición de administración pública, los cuales tienen que adecuar la preparación y la adjudicación de sus contratos al mismo régimen jurídico establecido para aquellas.

La tramitación de emergencia se regula en el artículo 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), que prevé un régimen excepcional al cual la Administración puede recurrir cuándo “tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional”, y que se caracteriza por la posibilidad de “contratar libremente” el objeto de un contrato u ordenar la ejecución de lo que sea necesario sin necesidad de sujetarse a los requisitos formales establecidos por la ley – hasta el punto que se admite la contratación verbal, de acuerdo con el artículo 37.1 de la LCSP.

A pesar de no estar prevista como tal en el derecho comunitario de contratación pública, esta forma de tramitación de los contratos se ha regulado tradicionalmente en nuestro derecho interno.¹ En todo caso, ciertamente el legislador comunitario no ha sido ajeno a la necesidad de exceptuar la aplicación de determinadas normas ante supuestos excepcionales que reclaman una actuación inmediata de los poderes adjudicadores para garantizar el interés público.

Así, el considerando 80 de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero, sobre contratación pública, hace referencia al hecho que “solo en situaciones excepcionales en que una extrema urgencia provocada por sucesos imprevisibles para el poder adjudicador de que se trate y que no puedan atribuirse al mismo haga imposible seguir un procedimiento habitual incluso con plazos reducidos, los poderes adjudicadores, en la medida en que sea estrictamente necesario, deberán tener la posibilidad de adjudicar contratos

¹ Los antecedentes de la regulación en nuestro derecho interno de la tramitación de emergencia se remontan al artículo 27 de la Ley de contratos del Estado de 1965 y el artículo 91 de su reglamento de 1967, y su finalidad y propósito no ha variado desde entonces. Como señala la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE) en el [Informe 14/2021, de 28 de julio](#), se trata de “habilitar en los órganos de contratación competentes el empleo de amplias potestades que, bajo circunstancias muy específicas y tasadas legalmente, permitan adoptar las medidas imprescindibles de todo orden que permitan reparar o atenuar los daños causados (...) este propósito, insistimos, se ha mantenido en todos los textos legales que sobre la materia se han pronunciado desde la ley del año 1965 y debe considerarse exclusivo y excluyente de otras finalidades diversas”. Efectivamente, como se recuerda en el mismo informe “tradicionalmente han existido en la legislación de contratos públicos algunas excepciones a la aplicación de procedimientos más o menos rigurosos de selección del contratista”, excepciones entre las cuales se menciona la tramitación de emergencia.

mediante un procedimiento negociado sin previa publicación”, y acaba señalando que “situación podría darse en caso de catástrofes naturales que exijan una actuación inmediata”.²

Sobre este aspecto, el considerando 50 de la Directiva recuerda que “en razón de sus efectos perjudiciales sobre la competencia, los procedimientos negociados sin publicación previa de un anuncio de licitación deben utilizarse únicamente en circunstancias muy excepcionales” y que “las excepciones deben limitarse a aquellos casos en que la publicación no sea posible, bien por razones de extrema urgencia provocada por acontecimientos imprevisibles y no imputables al poder adjudicador”. Efectivamente, la posibilidad de recurrir al procedimiento negociado sin publicidad por urgencia imperiosa se establece en el artículo 32.2.c de la Directiva, circunscribiéndola a casos en que sea “resultante de hechos que el poder adjudicador no haya podido prever” y a que “las circunstancias alegadas para justificar la urgencia imperiosa no deberán en ningún caso ser imputables a los poderes adjudicadores”. En nuestro derecho interno de contratación pública, además de la transposición de la causa habilitante de utilización del procedimiento negociado sin publicidad en el artículo 168.b.1r de la LCSP, en términos similares a los del artículo 32.2.c la Directiva 2014/24/UE, se prevé también la tramitación de emergencia.

En relación con esta cuestión hay que recordar que la [Comunicación de la Comisión Europea relativa a las orientaciones sobre el uso del marco de contratación pública en la situación de emergencia relacionada con la crisis de la COVID-19 \(2020/C 108 I/01\)](#), apunta que “no hay ninguna norma de procedimiento regulada a nivel de la UE” respecto de esta causa de utilización del procedimiento negociado sin publicidad; afirma que “en la práctica, esto significa que las autoridades pueden actuar con toda la rapidez que sea técnica y físicamente posible, y el procedimiento puede constituir una adjudicación directa de facto sujeta únicamente a limitaciones físicas o técnicas relacionadas con la disponibilidad real y la velocidad de entrega” y concreta que “la adjudicación directa a un operador económico preseleccionado sigue siendo la excepción, si solo una empresa es capaz de cumplir los condicionantes técnicos y temporales que impone la extrema urgencia”.³

² En la Sentencia de 18 de noviembre de 2004 ([asunto C-126/03](#)) el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ya había afirmado que el procedimiento negociado sin publicidad debe ser objeto de interpretación estricta, ya que introduce una excepción a las normas que pretenden garantizar la efectividad de los derechos reconocidos por el Tratado CE en el sector de los contratos públicos de servicios” y que en estos casos “la carga de la prueba de que existen realmente las circunstancias excepcionales que justifican la excepción incumbe a quien pretende beneficiarse de ella”, y añade que la utilización de aquel procedimiento queda condicionado al cumplimiento de tres requisitos acumulativos “la existencia de un acontecimiento imprevisto, de una imperiosa urgencia incompatible con los plazos establecidos en otros procedimientos y, por último, de una relación de causalidad entre el acontecimiento imprevisto y la imperiosa urgencia que del mismo se deriva”. Y en el Auto de 1 de diciembre de 2021 ([asunto C-471/21](#)), el mismo TJUE afirma que la urgencia imperiosa “implica necesariamente que el contrato público de que se trate deba celebrarse y ejecutarse sin demora”, razón por la cual puede excluirse el cumplimiento de los plazos normalmente aplicables.

³ En este sentido, en el [Informe de fiscalización 1.542, de 20 de diciembre de 2023](#), el Tribunal de Cuentas recomienda que “salvo en los supuestos en que la emergencia fuera tal que la finalidad del contrato pudiera verse comprometida, los órganos de contratación deberían solicitar y obtener ofertas de diferentes licitadores, y, en su caso, negociar los términos del contrato susceptibles de ello, así

Este contexto normativo pone de relieve el encaje controvertido con la Directiva 2014/24/UE de la regulación de la tramitación de emergencia, como tal, contenida en nuestro derecho interno de contratos del sector público, en la medida que, de acuerdo con esta Comunicación de la Comisión Europea (2020/C 108 I/01), el procedimiento negociado sin publicidad por razones de urgencia imperiosa regulado en el artículo 32.2.c de la Directiva, aunque tiene la finalidad de obtener una obra, servicio o suministro con cierta inmediatez y agilidad procedimental, no habilita la posibilidad de recurrir a la adjudicación directa, la cual únicamente es posible en casos en que sólo una empresa pueda “cumplir los condicionantes técnicos y temporales que impone la extrema urgencia”.⁴

En todo caso, hay que analizar la cuestión que se plantea teniendo en cuenta todos los requisitos que derivan del marco normativo referenciado y de acuerdo con los criterios interpretativos que, sobre la tramitación de emergencia de los contratos públicos, ha establecido la doctrina y la jurisprudencia, requisitos y criterios que hay que cumplir escrupulosamente, ya que derivan de la existencia de supuestos muy excepcionales en que se otorga una preponderancia al interés público subyacente en la necesidad de actuar de manera inmediata, en detrimento de los principios rectores de la contratación pública, especialmente los de libre concurrencia, igualdad de trato y no discriminación, publicidad, transparencia y competencia efectiva.⁵

II. De acuerdo con las previsiones del artículo 120 de la LCSP, los poderes adjudicadores pueden ordenar la ejecución de lo que sea necesario para dar respuesta al acontecimiento

como proveerse, en los supuestos que ello resultase posible, de referencias de los precios habituales de mercado de los bienes y servicios objeto de contratación”.

⁴ La Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon) afirma en el [Informe especial de supervisión de los contratos tramitados por la vía de emergencia en el 2021](#), que “la ‘tramitación de emergencia’ no tiene cobertura en las Directivas europeas, siendo una herencia normativa residual de nuestro ordenamiento jurídico”.

⁵ En el [Informe 17/2019, de 4 de marzo](#), la JCCPE señala que los principios de concurrencia e igualdad de trato de las licitadoras “deben ceder cuando se produce un desequilibrio entre el pleno mantenimiento de todas las garantías de que está investida la contratación pública y el adecuado respeto al interés general que se persigue con la actuación que va a ser objeto de contratación”. En esta línea, el [Informe 4/2023, de 28 de septiembre](#), de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Canarias (JCCP de Canarias), indica que “hay determinados supuestos, absolutamente excepcionales, en los que se deba actuar de manera inmediata por motivos muy concretos y específicos, y que justifican la ausencia de los trámites formales y ordinarios que exige cualquier expediente de contratación. En estos supuestos excepcionales los principios de concurrencia y de igualdad de los licitadores deben ceder, como consecuencia de la necesidad de realizar una actuación inmediata para salvar un interés público, si bien con la sujeción de determinados límites”. En términos similares se expresa la Comisión Jurídica Asesora (CJA), en el [Dictamen 266/2024, de 13 de junio](#), en el cual, aludiendo a su [Dictamen 336/2023, de 9 de noviembre](#), recuerda que “la tramitación de emergencia constituye un régimen claramente excepcional para unos supuestos tasados, que confiere facultades excepcionales, ya que implica la exclusión, en los contratos tramitados por este régimen, de los principios básicos que informan la contratación pública, esto es, los principios de igualdad de trato, publicidad, transparencia y concurrencia, ya que se exceptúa la tramitación del expediente administrativo y del procedimiento de adjudicación”.

producido o satisfacer la necesidad sobrevenida, o contratar libremente su objeto, sin la obligación de tramitar el correspondiente expediente de contratación y sin sujetarse a los requisitos formales que establece la ley –como el de existencia de crédito suficiente y la necesidad de formalizar el contrato por escrito con carácter previo a su ejecución–, y se tienen que sujetar únicamente a los requisitos procedimentales que establece el mismo artículo 120.

Los requisitos que habilitan para recurrir a la tramitación de emergencia se resumen en la necesidad de concurrencia de alguno de los supuestos que establece taxativamente la ley – con la consiguiente interpretación restrictiva de los mismos derivada de su carácter excepcional–, los cuales no pueden ser imputables al órgano de contratación y tienen que ser apreciados por este, acreditando y motivando su concurrencia; que lo que se contrate libremente o se ordene ejecutar se limite a lo que sea estrictamente indispensable en el ámbito objetivo y temporal para prevenir o remediar los daños derivados de la situación excepcional; y que otros procedimientos menos restrictivos de la libre concurrencia no sean suficientes para resolver la situación.⁶

Además, el órgano de contratación debe adoptar el acuerdo que declare la tramitación de emergencia y hacer constar, como mínimo, además del objeto de la prestación o las prestaciones necesarias y la estimación de su importe, los aspectos siguientes:⁷

- La acreditación o justificación de la situación sobre la base de la cual se procede a la tramitación de emergencia. Por lo que respecta a la causa relativa a “situaciones que supongan grave peligro”, teniendo en cuenta que se trata de un concepto jurídico indeterminado, debería interpretarse en el sentido que limita a habilitar la tramitación de emergencia para situaciones que representen supuestos imprevisibles que puedan generar un peligro grave, inminente, concreto y significativo.⁸

⁶ Ya en el [Acuerdo de 20 de junio de 2003](#) la JCCPE se refería a estos criterios y los ha reiterado recientemente en el [Informe 8/2024, de 2 de julio](#). Asimismo, algunas administraciones públicas han recogido algunos de estos criterios en instrucciones propias vinculantes para el sector público respectivo, es el caso, por ejemplo, de la [Instrucción 4/2023 sobre contratación de emergencia](#), de la Dirección General de Contratación de la Junta de Andalucía, o de la [Instrucción para la contratación de emergencia, de 18 de octubre de 2022](#), de la Diputación de Gerona.

⁷ Hay que recordar, sin embargo, que el mismo artículo 120 de la LCSP incluye otros requisitos de procedimiento, por ejemplo, que en caso de que no exista crédito adecuado y suficiente, una vez adoptado el acuerdo, debe procederse a su dotación de conformidad con lo establecido en la Ley General Presupuestaria; que en el supuesto de que el libramiento de los fondos necesarios se hubiera realizado a justificar, se tiene que rendir la cuenta justificativa una vez transcurrido el plazo de un mes desde la adopción del acuerdo por el órgano de contratación –con reintegro de los fondos no invertidos; y que, una vez ejecutadas las actuaciones objeto de tramitación de emergencia, se observará lo que dispone la LCSP sobre cumplimiento de los contratos, recepción y liquidación de la prestación.

⁸ Numerosos órganos administrativos se han pronunciado sobre la necesidad de interpretar de forma restrictiva los supuestos que habilitan esta tramitación excepcional –por ejemplo la Comisión Consultiva de Contratación Pública de Andalucía (CCCP de Andalucía) en el [Informe 14/2019, de 21 de julio de 2020](#) o el Tribunal de Cuentas en el [Informe de fiscalización 1.178, de 27 de octubre de 2016](#). En el Informe 17/2019, citado, la JCCPE afirma que “en cuanto a las situaciones que puedan

- El nexo causal entre la situación imprevisible y la emergencia declarada que hacen imposible recurrir a otros procedimientos menos restrictivos de la libre competencia – como la tramitación urgente del expediente o el procedimiento negociado sin publicidad por imperiosa urgencia.⁹
- La justificación de que la situación que supone un grave peligro –o el acontecimiento catastrófico o la necesidad sobrevenida que afecta a la defensa nacional– no es imputable al órgano de contratación.¹⁰

Asimismo, hay que tener presente que este acuerdo determina el “dies a quo” de dos plazos esenciales de esta tramitación que operan, al mismo tiempo, como requisitos procedimentales establecidos “ex lege” por el mismo artículo 120; en primer término, el plazo máximo de 30 días naturales en el cual el órgano de contratación debe dar cuenta del acuerdo al Consejo de Ministros –referencia que cabe entender formulada al consejo ejecutivo o de gobierno en el caso de las administraciones autonómicas, y al Pleno de la corporación local en el caso de los ayuntamientos– y, en segundo término, el plazo de un mes para iniciar las prestaciones desde la adopción del acuerdo –que, si se excede, conlleva tener que recurrir a la contratación de las prestaciones mediante la tramitación de un procedimiento ordinario.¹¹

producir grave peligro, ésta es una circunstancia más amplia en la concepción que nos ofrece el legislador y que se debe plasmar o concretar en situaciones que puedan generar un significativo peligro”.

⁹ La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) ya anticipaba en el [Informe de 16 de julio de 2015 sobre el Anteproyecto de ley de contratos del sector público \(IPN/CNMC/010/15\)](#), en relación con la regulación de la tramitación de emergencia, que “debería restringirse a aquellos casos debidamente justificados en que no puede tener lugar la tramitación urgente” y añadía que “convendría reforzar la motivación y la posibilidad de control ex post de las actuaciones con el fin de reducir el margen de discrecionalidad”. También en el Informe de la OIReScon, ya citado, se recomienda tomar en consideración las circunstancias concurrentes en cada caso y valorar la posibilidad de optar por otra tramitación o por otro procedimiento.

¹⁰ Requisito exigido por el considerando 80 y el artículo 32 de la Directiva 2024/24/UE, a los cuales se ha hecho referencia en la consideración jurídica anterior, y recogido en el [Dictamen 679/2019, de 24 de octubre](#), del Consejo de Estado, en el cual afirma que “la tramitación de emergencia en la contratación está prevista, pues, para aquellos casos en que tal situación no pueda ser evitada por el órgano de contratación mediante una mínima actuación diligente”. También en la [Resolución 102/2017, de 27 de enero](#), el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) precisa que concurre cuando “la situación de emergencia no hubiera podido ser evitada por el órgano de contratación mediante una actuación diligente”.

¹¹ Respecto de este segundo requisito temporal, conviene señalar que la tramitación de emergencia exige no sólo que la prestación se inicie, como máximo, en el plazo de un mes desde que se ha adoptado aquel acuerdo, sino que la actuación debe tener un carácter inmediato y en ningún caso se puede demorar por causas imputables al órgano de contratación. En este sentido, en el [Dictamen 689/2020, de 14 de enero de 2021](#), el Consejo de Estado entiende que no procede recurrir a la tramitación de emergencia cuando “habiéndose tenido lugar las lluvias que motivaron las obras a comienzos de diciembre de 2019, los contratos no se celebraron hasta el mes de marzo siguiente”.

Además, hay que entender que la LCSP no exime de la obligación de efectuar la debida publicidad de los contratos tramitados por esta vía, que se tiene que efectuar lo antes posible desde el momento en que se haya ordenado la ejecución o se haya contratado libremente lo que sea necesario. Por lo tanto, habrá que publicar la información respectiva en el perfil de contratante y en el registro público de contratos correspondiente y, si procede, en el boletín oficial que corresponda, de manera que se hace posible el control posterior de esta tramitación de carácter excepcional.¹²

Finalmente, en relación a la capacidad y la solvencia de la contratista en estos supuestos de tramitación de emergencia de los contratos públicos, si bien su comprobación previa tiene como finalidad garantizar la idoneidad para la correcta ejecución de la prestación y el cumplimiento del contrato, no se trata de un requisito que, “ex lege”, sea exigible para esta tramitación excepcional, teniendo en cuenta que la situación de emergencia requiere una actuación tan inmediata que se exime la previa comprobación de estos requisitos, si bien se considera una buena práctica y es recomendable que, en la medida de lo posible, los

Como excepción a este requisito del régimen general de la tramitación de emergencia, entre las medidas adoptadas para hacer frente a los daños ocasionados por la DANA en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024, la disposición adicional octava del Real Decreto Ley 7/2024, de 11 de noviembre, prevé que el órgano de contratación pueda justificar la necesidad de ampliar el plazo de un mes para iniciar las actuaciones desde que se haya adoptado el acuerdo de tramitación de emergencia hasta un máximo de tres meses desde “la aprobación del expediente”.

¹² A esta obligación de publicidad se refirió la Secretaría Técnica de esta Junta en el [Comunicado de 22 de abril de 2020 en relación con la publicación en la Plataforma de Servicios de Contratación Pública de la Generalitat de Catalunya de los contratos tramitados de emergencia](#), en el cual expone que la “LCSP no recoge ninguna especificidad en relación con la publicidad de la suscripción de los contratos tramitados de emergencia, que se tiene que llevar a cabo en el perfil del contratante del órgano de contratación respectivo residenciado” y añade que “con respecto al momento en que procede llevar a cabo dicha publicación en el perfil de contratante respectivo, conviene recordar que se puede hacer desde el mismo momento en que se haya ordenado la ejecución o se haya contratado libremente lo que sea necesario y que, como es la regla general en contratación pública, la publicación de la información de qué se dispone debe efectuarse lo antes posible. Esta publicación temprana permite, además, hacer un mejor seguimiento de las contrataciones llevadas a cabo y emitir los informes correspondientes”. Posteriormente, el artículo 44 de la Ley 2/2021, del 29 de diciembre, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público, estableció, en el ámbito de la Generalitat y su sector público y las universidades y entidades dependientes, la obligación de publicar en el perfil de contratante la adjudicación o la formalización de los contratos tramitados por emergencia, junto con la memoria justificativa y la comunicación efectuada en el Gobierno, en el plazo de treinta días naturales a contar desde la adjudicación o la formalización, así como también la obligación de comunicar los datos de estos contratos al Registro Público de Contratos de Cataluña.

Por otra parte, también se refieren a la obligación de publicidad [el Informe 22/2020, de 19 de junio](#), de la JCCPE, [el Informe 33/2021, de 30 de diciembre](#), de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, el Tribunal de Cuentas en el [Informe de fiscalización 1.542, de 20 de diciembre de 2023](#), la JCCP de Canarias en el mencionado Informe 4/2023, y el citado Informe de la OireScon en el cual también se recomienda “publicar los informes técnicos o memorias que avalan la concurrencia de las circunstancias contempladas en el artículo 120 de la LCSP, habilitantes para la tramitación de emergencia” y que los órganos de contratación publiquen la “justificación de la emergencia que motiva el contrato, el objeto, el adjudicatario y el precio de adjudicación (impuestos desglosados)”.

órganos de contratación valoren de manera proporcional y adecuada a las circunstancias – especialmente teniendo presente el objeto de la prestación a satisfacer– tanto la posible solvencia económica y financiera y técnica y profesional de la contratista, como la ausencia de prohibiciones de contratar.¹³

III. Una vez analizado el régimen de la tramitación de emergencia, que es necesario tener en cuenta para dar respuesta a la cuestión planteada, hay que centrar ahora el análisis específicamente en la posibilidad de “considerar de emergencia” actuaciones inicialmente no previstas como tales. Así, hay que partir de su carácter excepcional y de la necesidad de que este tipo de tramitación se limite a lo que sea estrictamente indispensable en el ámbito objetivo y temporal para prevenir o remediar los daños derivados de esta situación, de manera que “las restantes prestaciones que sean necesarias para completar la actuación acometida por la Administración y que no tengan carácter de emergencia se contratarán con arreglo a la tramitación ordinaria regulada en esta Ley”.

Efectivamente, esta precisión de la LCSP establece una clara diferencia entre las prestaciones que tienen un carácter de emergencia y las que, a pesar de resultar necesarias para completar la actuación iniciada, no tienen esta naturaleza, de manera que evidencian la necesidad de recurrir a uno de los procedimientos ordinarios de licitación de los contratos públicos con pleno respeto a los principios que rigen esta materia.¹⁴

¹³ En el mismo sentido lo indica el Tribunal de Cuentas en el citado Informe 1542/2023, en el cual recomienda que “con la misma finalidad de asegurar el adecuado cumplimiento del contrato (...) los órganos de contratación, siempre que sea posible, deberían realizar una verificación de los requisitos básicos de capacidad y solvencia de los adjudicatarios, en relación con las concretas prestaciones objeto del contrato”, añadiendo en el [Informe 1481, de 28 de julio de 2022](#), que, en todo caso, “se considera una práctica de buena gestión tendente a favorecer la transparencia y facilitar el control posterior dejar constancia, en su caso, de las dificultades que pudieran limitar o llegar a impedir las comprobaciones a realizar”. En la misma línea, la [Sentencia 119/2023, de 23 de febrero](#), del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, afirma que “el hecho de constituirse en un servicio primordial para la Administración (...) y el propio tenor del art. 120 de la LCSP, nos llevan a concluir que (...) la Administración podía ejecutar lo necesario para remediar el acontecimiento producido, y para ello se le exime de tramitar expediente, por tanto de elaborar los pliegos que regulen la contratación y de consignar específicamente requisitos de solvencia y de capacidad”. En un sentido contrario, el Consejo de Estado afirma, en el [Dictamen 221/2021, de 6 de mayo](#), que “incluso en los supuestos en los que se acude a la contratación de emergencia, la Administración contratante no queda relevada de la obligación de verificar el cumplimiento por los contratistas de los requisitos básicos establecidos en la LCSP para garantizar su capacidad y solvencia, así como para valorar la relación de su actividad con el objeto del contrato que se pretende celebrar”.

¹⁴ La CJA recuerda, en el [Dictamen 199/2024, de 2 de mayo](#), que la tramitación de emergencia “tiene que cesar cuando esta situación haya desaparecido o cuando la gestión del resto de la actividad necesaria para completar el objetivo propuesto por la Administración haya perdido el carácter de emergencia”, y a su vez, la Sindicatura de Cuentas afirma, en el [Informe 33/2021, de 30 de diciembre](#), que “el uso de este procedimiento sólo [ha de servir] para cubrir el vacío hasta que se pueda satisfacer la necesidad mediante los otros procedimientos”. Así, por ejemplo, en el [Informe de fiscalización 1.392, de 29 de octubre de 2020](#), el Tribunal de Cuentas señala, en relación con “la emergencia de los contratos de obras de reposición de muros de contención y protección de la elevación de Ojós en el río Segura”, que “en el expediente, se incluyeron algunas actuaciones que eran necesarias para completar la actuación de emergencia pero que no tenían tal carácter,

En este sentido, corresponde al órgano de contratación apreciar si concurre alguno de los supuestos que, con carácter taxativo, permite utilizar esta tramitación excepcional, pero también garantizar que en todo momento la actuación se limita a lo que es estrictamente indispensable desde el ámbito objetivo y temporal.

Centrados en este ámbito objetivo, para considerar que unas actuaciones inicialmente no previstas también responden a una situación que supone un grave peligro que habilita que puedan ser tramitadas por esta vía excepcional de emergencia, tienen que estar directamente vinculadas a la actuación que, con carácter inmediato, se ha iniciado para poner remedio a la causa que ha motivado recurrir a esta tramitación excepcional, de manera que se pone de manifiesto que estas actuaciones no previstas no sólo son necesarias para completar la actuación inicial, sino que son indispensables e indisolubles a la misma. En este punto, también se acentúa la diligencia que se exige al órgano de contratación a la hora de prever cuáles son las actuaciones idóneas para cubrir las necesidades de cobertura inmediata requeridas, y sólo aquellas actuaciones que en el supuesto concreto no se podían prever inicialmente a pesar de haber actuado con la diligencia necesaria pueden tener la consideración de prestaciones que se pueden tramitar de emergencia –hay que diferenciar esta diligencia que se exige al órgano de contratación a la hora de prever cuáles son las actuaciones necesarias en un inicio, de la ausencia de falta de diligencia para recorrer “ab initio” a la tramitación de emergencia, en el sentido que el órgano de contratación tiene que acreditar que la causa no le es imputable o que no deriva de una falta de previsión y, todavía menos, de una actuación dolosa o intencionada.

Respecto del ámbito temporal, hay que tener presente que la duración de la prestación o el momento en que se da no determina ni el carácter de emergencia ni la posibilidad de tramitar de emergencia una prestación inicialmente no prevista. De esta manera, no es indispensable que las actuaciones no previstas inicialmente tengan un carácter inmediato de manera que, con independencia del tiempo transcurrido desde el inicio de las primeras actuaciones, las no previstas pueden tener igualmente un carácter que habilite su contratación de emergencia si, con posterioridad, son conocidas o se pone de manifiesto el peligro grave.¹⁵

Por lo tanto, hay que concluir que tienen el carácter de prestaciones susceptibles de ser tramitadas de emergencia las actuaciones que, a pesar de la diligencia debida, el órgano de contratación no ha podido prever en el momento de ordenar la ejecución inmediata de una prestación tramitada de emergencia, que estén directamente vinculadas a las que se hubieran iniciado con carácter inmediato para prevenir o poner remedio a la causa que

consistentes, concretamente, en la reposición del alumbrado exterior y del vallado de la parcela y que, por tanto, deberían haberse tramitado con arreglo a la tramitación ordinaria regulada en la Ley”.

¹⁵ En la [Sentencia 29/2023, de 17 de enero](#), el Tribunal Superior de Justicia de Asturias indica que de la literalidad del artículo 120 de la LCSP “no se deriva plazo alguno para el desarrollo de las prestaciones, sino que el único plazo que se contempla en la norma es el previsto en su apartado c), que está referido al plazo de inicio de la ejecución que no podrá ser superior a un mes, término en que la Ley concreta la inmediatez necesaria en el procedimiento de emergencia” y que “el comienzo de las obras dentro de dicho plazo (...) colma el requisito del carácter inmediato de la actuación, iniciada en virtud de una resolución en la que se constata la existencia de una situación de grave peligro para la salud pública”.

motiva esta tramitación excepcional, y que sean, no sólo necesarias, sino indispensables e indisociables para completar la actuación iniciada con esta finalidad –ciertamente, cabe atender a la casuística para poder identificar estos supuestos.

Esta posibilidad de tramitar de emergencia prestaciones inicialmente no previstas repercute de manera inevitable en las condiciones económicas del contrato, generalmente para incrementar el gasto. En este sentido, teniendo en cuenta que la tramitación de emergencia se caracteriza por el carácter inmediato de las actuaciones y, en consecuencia, por el hecho de que es muy probable que el órgano de contratación no disponga de tiempo suficiente para efectuar una estimación detallada y exacta del coste de la prestación –más allá de la posibilidad de hacerlo con carácter estimativo–, hay que entender que siempre que la actuación del órgano de contratación haya sido diligente por lo que respecta a la estimación del presupuesto, pueden quedar justificados los posibles incrementos de gasto derivados de actuaciones inicialmente no previstas pero que devienen indispensables para poner remedio a la situación de emergencia.¹⁶

Trasladando los razonamientos anteriores al supuesto de hecho planteado en el escrito de petición de informe, se trata de un contrato de obra que tiene por objeto la rehabilitación de la cubierta de un equipamiento municipal con la finalidad de evitar su colapso y se plantea la necesidad de efectuar unos trabajos que inicialmente el proyecto básico de obra no había podido prever y que han surgido a lo largo de la ejecución y evolución de la obra.

En estos casos, parece del todo necesario que el órgano de contratación tenga especialmente en cuenta el criterio técnico de los especialistas o expertos en la materia, como los arquitectos municipales y el director facultativo de la obra, para determinar cuáles son las actuaciones que se tienen que iniciar con carácter inmediato; cuáles son las que, a pesar de no haber podido preverse, también son absolutamente necesarias e indisociables a las iniciales para prevenir o remediar la situación de grave peligro; y finalmente qué actuaciones completan la inicial sin tener el carácter de necesarias para hacer frente a la emergencia. Como se ha dicho, sólo la contratación de las dos señaladas en primer lugar se podrá llevar a cabo siguiendo la tramitación excepcional de emergencia.¹⁷

¹⁶ Tal como afirma la CCCP de Andalucía en el ya mencionado Informe 5/2017 “el presupuesto inicial en el caso de expedientes tramitados mediante procedimiento de emergencia tiene, generalmente, carácter estimativo, dado que queda referido a aquellas actuaciones imprescindibles para paliar los daños que hayan podido producirse, de forma que se realiza una primera evaluación de los costes de las actuaciones a acometer, es decir, una estimación económica del gasto, consecuencia de la necesidad y premura de intervenir de manera inmediata por las circunstancias sobrevenidas, entendiéndose que no impide que con posterioridad pudiera ser necesario abordar nuevas actuaciones no previstas que aumentarían las estimaciones de gastos iniciales”.

¹⁷ Seguir el criterio técnico se convierte al mismo tiempo en una manera de actuar con la diligencia necesaria; en el [Dictamen 473/2023, de 15 de junio](#), sobre una obra tramitada de emergencia, el Consejo de Estado recuerda que “la Administración ha de extremar el cuidado y la diligencia a la hora de acometer procedimientos de contratación, en particular cuando se proyectan ejecutar sobre edificios de su titularidad, ya que el descubrimiento intempestivo de defectos estructurales o constructivos perjudican la buena marcha de los contratos y generan, de ordinario, suspensiones de ejecución en muchos casos indemnizadas para las empresas contratistas”.

En todo caso, teniendo en cuenta que se invoca el peligro de colapso del edificio y que este responde al supuesto relativo a “situaciones que supongan grave peligro”, hay que reiterar que esta causa habilita a tramitar por emergencia sólo las situaciones que representan supuestos imprevisibles que puedan generar un peligro grave, inminente, concreto y significativo. Además, la situación de grave peligro que se invoca parece tener su origen en el mal estado de conservación del equipamiento municipal, hecho que podría atribuirse a una falta de diligencia de los responsables de velar por el buen estado de conservación de aquel equipamiento.

En este sentido, y dado que para recurrir a la tramitación de emergencia el órgano de contratación tiene que justificar que la causa no le es imputable, de manera que no hubiera podido evitar la situación de emergencia con una actuación diligente, hay que matizar esta consecuencia derivada de una actuación que se pueda plantear que no reviste toda la diligencia exigible, cuando la ponderación debida entre el interés público subyacente al caso planteado –peligro grave de hundimiento de un edificio– y la posible falta de diligencia atribuible al órgano de contratación –mal estado de conservación del edificio municipal– puede hacer aconsejable hacer prevalecer el interés público y recurrir a la tramitación de emergencia –supuesto diferente sería que el deficiente estado del edificio derivara directamente de una actuación dolosa o intencionada.¹⁸

En último término, conviene hacer una mención especial al requisito de inmediatez de las actuaciones que se exige para recurrir a la tramitación de emergencia, dado que de los antecedentes de hecho que concretan el supuesto planteado parece inferirse que la obra para rehabilitar la cubierta del equipamiento municipal y evitar así su colapso no se habría iniciado hasta transcurridos, aproximadamente, unos dos meses desde que se identificó el potencial riesgo de hundimiento.

Por lo tanto, es necesario subrayar que las prestaciones vinculadas a los supuestos que habilitan para recurrir a la tramitación de emergencia se tienen que ejecutar de manera inmediata, no sólo por sujeción al límite temporal de un mes establecido “ex lege” para el inicio de las prestaciones una vez dictado el acuerdo de tramitación de emergencia, sino también teniendo presente la fecha en qué tiene lugar el supuesto habilitante –acontecimiento catastrófico, situación que suponga un grave peligro o necesidades de defensa nacional– y la fecha de inicio de la prestación para prevenirlo o poner remedio. Sin perjuicio de lo anterior, parece coherente afirmar que unos trabajos que inicialmente no se habían podido prever en el proyecto básico de obra de una prestación tramitada de emergencia, también pueden tener el carácter de emergencia si el órgano de contratación ha actuado con la diligencia necesaria y ha seguido el criterio técnico correspondiente que confirma, de forma sobrevenida, cuando se detecta, que estas actuaciones son indispensables para prevenir o poner remedio a la situación de peligro grave que motiva la tramitación de emergencia.

¹⁸ En el citado Informe de fiscalización número 1.392, el Tribunal de Cuentas identifica algunos supuestos en los que “la tramitación de emergencia de estas obras [reparación interior de un conducto de agua potable] podría haberse evitado si la conducción hubiera sido sometida a un adecuado programa de vigilancia, control y mantenimiento” e incluye, entre las recomendaciones dirigidas al órgano de contratación “implementar programas que garanticen el control y vigilancia periódicas de todas las instalaciones de su competencia, a fin de permitir el permanente y adecuado mantenimiento de las mismas”.

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

CONCLUSIONES

I. El régimen excepcional de la tramitación de emergencia regulado en el artículo 120 de la LCSP debe aplicarse de manera estricta, haciendo una interpretación restrictiva de los supuestos que habilitan su recurso establecidos legalmente y con carácter tasado, teniendo en cuenta los requisitos materiales y procedimentales que exige la normativa de contratación pública interpretados de acuerdo con los criterios doctrinales y jurisprudenciales referenciados en este informe. Así, exige la adopción de un acuerdo que declare la tramitación de emergencia y en el cual se haga constar el objeto de las prestaciones necesarias y la estimación de su importe, la acreditación o justificación de la situación sobre la base de la cual se procede a la tramitación de emergencia, el nexo causal entre la situación imprevisible y la emergencia declarada que hacen imposible recurrir a otros procedimientos menos restrictivos de la libre concurrencia y la justificación de que el supuesto no es imputable al órgano de contratación.

Además, las prestaciones tramitadas por esta vía deben limitarse a lo que sea estrictamente indispensable desde el ámbito objetivo y temporal para prevenir o remediar los daños derivados de la situación excepcional y hay que efectuar la debida publicidad a los contratos, lo antes posible, desde el momento en que se haya ordenado la ejecución o se haya contratado libremente lo necesario. Adicionalmente, se consideran buenas prácticas limitar la adjudicación directa a los casos en que sólo una empresa pueda cumplir los condicionantes técnicos y temporales derivados de la emergencia, así como que el órgano de contratación valore, de manera proporcional y adecuada a las circunstancias, la solvencia económica y financiera y técnica y profesional de la contratista y la ausencia de prohibiciones de contratar.

II. Los trabajos que hay que incorporar a una obra tramitada de emergencia y que no se habían previsto en un inicio en el proyecto básico se pueden considerar también susceptibles de tener que ser tramitados por esta misma vía excepcional en el supuesto de que el órgano de contratación, a pesar de haber actuado con la debida diligencia, no los hubiera podido prever al ordenar la ejecución inmediata de la obra inicial y que sean indispensables e indisociables a aquella y, por lo tanto, necesarios para prevenir o poner remedio a la situación de grave peligro que motiva la tramitación de emergencia. En el caso de los contratos de obra, el órgano de contratación debe tener especialmente en cuenta el criterio técnico de los especialistas en la materia –cómo pueden ser los arquitectos municipales y el director facultativo de la obra– para determinar qué actuaciones han de iniciarse con carácter inmediato y cuáles, a pesar de no haber podido preverse, son indispensables, indisociables y necesarias para completarlas y, en consecuencia, para prevenir o remediar la situación de grave peligro, de manera que su contratación se podrá llevar a cabo siguiendo la tramitación excepcional de emergencia; y por otra parte qué actuaciones completan la obra inicial sin tener el carácter de necesarias para hacer frente a la emergencia, cuya contratación no podrá tramitarse por aquella vía.

Barcelona, 5 de diciembre de 2024.

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