



Informe 37/2024, de 5 de desembre, de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya (Comissió Permanent), sobre la tramitació d'emergència dels contractes del sector públic. Especial referència a la possibilitat de contractar prestacions no previstes inicialment mitjançant aquest tipus de tramitació

ANTECEDENTS

I. Des de l'Ajuntament de Parets del Vallès s'ha sol·licitat l'informe d'aquesta Junta Consultiva de Contractació Pública sobre si es poden considerar incloses en els supòsits que habiliten la tramitació d'emergència determinades actuacions o prestacions no previstes inicialment en una contractació tramitada per aquesta via.

D'acord amb l'article 4.5 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, a l'escrit de petició s'adjunta l'informe dels serveis jurídics de l'Ajuntament en el qual s'exposen els antecedents que motiven la petició d'informe i es concreta el supòsit de fet. Així, s'assenyala que el 20 de maig de 2023 es produeix un incident en un equipament municipal –la caiguda d'una corretja de fusta a l'interior de la piscina municipal– que en motiva l'evacuació i el tancament del mateix. Després d'una primera valoració efectuada per l'arquitecta tècnica municipal, i d'acord amb la documentació que consta a la publicació de l'expedient 2023/3521-1 a la Plataforma de serveis de contractació pública, el 8 de juny de 2023 la Junta de Govern Local acorda declarar la tramitació d'emergència i contractar una empresa per executar uns treballs que consisteixen en la col·locació de xarxes exteriors i interiors a l'equipament per assegurar que els elements que col·lapsin no caiguin a la via pública o a l'equipament –contracte que té un valor estimat de 32.084,00 euros (IVA exclòs).

Així mateix, d'acord amb la documentació que consta a la publicació de l'expedient 2023/3521-2 a la Plataforma de serveis de contractació pública, el 28 de juliol de 2023 l'arquitecta tècnica d'equipaments emet un informe en el qual justifica la necessitat de continuar amb les actuacions de manera immediata, atès el risc de col·lapse de la coberta de l'equipament, i proposa la contractació immediata i urgent d'una empresa per realitzar una segona actuació que consisteix a executar les obres corresponents a l'arranjament de la coberta de la piscina. En aquest sentit, el 7 d'agost de 2023 es dicta un decret d'alcaldia mitjançant el qual es declara la tramitació d'emergència i l'adjudicació d'un contracte d'obra que té per objecte l'execució dels treballs corresponents a la segona actuació prevista, amb la finalitat d'evitar que tota l'estructura i la coberta de l'equipament col·lapsin. Aquest contracte té un valor estimat de 340.979,97 euros (IVA inclòs). En el document de formalització d'aquest contracte, signat el 24 d'agost de 2023, se sol·licita literalment a l'empresa encarregada de la primera actuació que executi el contracte de manera immediata "tenint en compte que el termini d'inici d'execució de les prestacions no pot ser superior a un mes des l'adopció de l'acord".

Durant l'execució d'aquest segon contracte tramitat d'emergència, l'arquitecte director facultatiu de l'obra emet un dictamen el 17 de novembre de 2023 –adjunt a la petició d'informe– en el qual manifesta que cal executar uns treballs que inicialment no s'havien previst –si bé, en relació amb aquest dictamen, l'informe dels serveis jurídics concreta que

“si no s’actua, l’afectació gravíssima d’aquests elements i en conseqüència, al no garantir-se la seva estabilitat portar al col·lapse sinó s’actua en un període breu de temps”.

El 27 de març de 2024, el mateix arquitecte director facultatiu emet un altre informe tècnic en el qual exposa que cal realitzar unes altres actuacions addicionals, amb la finalitat d’executar correctament l’obra inicial.

El 22 de maig l’empresa contractista presenta el projecte d’obra amb l’actualització d’aquests treballs complementaris amb un pressupost final que s’ha incrementat dels 340.979,97 euros (IVA inclòs) als 538.234,58 euros (IVA inclòs) –aproximadament un increment del 57,85% del valor estimat del contracte inicialment previst–, i el 12 de juliol de 2024 l’arquitecte tècnic municipal emet un informe favorable a l’aprovació d’aquest projecte d’obra en què indica que “el projecte executiu té com a objecte la rehabilitació integral de la coberta de la piscina municipal (...) incloent la substitució i millora de les jàsseres i bigues principals de fusta i el reforç dels pilars existents, actuacions que no estaven previstes en el projecte bàsic i que no es podien preveure”.

Com a síntesi de la qüestió, l’informe dels serveis jurídics assenyala que “en la mesura que s’ha anat executant el projecte han vist que les afectacions eren més importants i greus que les primeres comprovacions de manera que el risc de col·lapse es molt més gran i perillós (...) aquests treballs tenen igualment la seva fonamentació en el caràcter d’emergència que habilita a realitzar de manera immediata aquelles actuacions que siguin necessàries per pal·liar les circumstàncies d’emergència ocorregudes encara que no hagin estat previstes inicialment, son actuacions addicionals també d’emergència i imprescindibles, que no es poden separar de les actuacions que s’estan portant a terme”.

D’acord amb aquests antecedents, se sol·licita informe sobre “la interpretació de l’article 120 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre de Contractes del sector públic respecte a la consideració d’emergència d’uns treballs d’una obra amb tramitació d’emergència que no estaven inclosos inicialment en el projecte bàsic i que s’han inclòs en el projecte executiu”.

II. D’acord amb els articles 3.1.a i 4.1.d del Decret 118/2023, de 27 de juny, esmentat, aquesta Junta Consultiva informa sobre les qüestions que, en matèria de contractació pública, li sotmetin, entre d’altres, les entitats que integren l’Administració local a Catalunya. D’altra banda, l’article 11.1.a del mateix Decret atribueix a la Comissió Permanent l’aprovació dels informes sobre les qüestions relatives a la interpretació de la normativa de contractació pública que li sotmetin les persones legitimades.

CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

I. L’escrit de petició d’informe planteja la possibilitat de considerar que unes actuacions inicialment no previstes en un projecte d’obra d’un contracte tramitat d’emergència estiguin incloses en els supòsits de fet que habiliten per al recurs a aquest tipus de tramitació excepcional i puguin, per tant, incorporar-se al contracte tramitat d’emergència, justificat pel fet que la necessitat d’executar aquelles actuacions ha sorgit al llarg de la realització de

l'obra i que l'òrgan de contractació les considera indispensables per posar fi a la situació de perill greu.

Per respondre a la qüestió plantejada escau fer, primer, una succinta referència al règim jurídic i a les característiques essencials de la tramitació d'emergència dels contractes del sector públic, aplicable tant als contractes subscrits per una administració pública, com als subscrits pels poders adjudicadors que no tenen la condició d'administració pública, els quals han d'adequar la preparació i l'adjudicació dels seus contractes al mateix règim jurídic establert per a aquelles.

La tramitació d'emergència es regula a l'article 120 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (en endavant, LCSP), que preveu un règim excepcional al qual l'Administració pot recórrer quan "hagi d'actuar de manera immediata a causa d'esdeveniments catastròfics, de situacions que suposin un perill greu o de necessitats que afectin la defensa nacional", i que es caracteritza per la possibilitat de "contractar lliurement" l'objecte d'un contracte o ordenar-ne l'execució del que sigui necessari sense necessitat de subjectar-se als requisits formals establerts per la llei –fins al punt que s'admet la contractació verbal, d'acord amb l'article 37.1 de la LCSP.

Malgrat no estar prevista com a tal en el dret comunitari de contractació pública, aquesta forma de tramitació dels contractes s'ha regulat tradicionalment al nostre dret intern.¹ En tot cas, certament el legislador comunitari no ha estat aliè a la necessitat d'exceptuar l'aplicació de determinades normes davant supòsits excepcionals que demanen una actuació immediata dels poders adjudicadors per garantir l'interès públic.

Així, el considerant 80 de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrer, sobre contractació pública, fa referència al fet 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 mediante un procedimiento negociado sin previa publicación", i acaba assenyalant que "esta situación podría darse en caso de catástrofes naturales que exijan una actuación inmediata".²

¹ Els antecedents de la regulació en el nostre dret intern de la tramitació d'emergència es remunten a l'article 27 de la Llei de contractes de l'Estat de 1965 i l'article 91 del seu reglament de 1967, i la seva finalitat i propòsit no ha variat des de llavors. Com assenyala la Junta Consultiva de Contractació Pública de l'Estat (JCCPE) en l'[Informe 14/2021, de 28 de juliol](#), es tracta 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". Efectivament, com es recorda en el mateix 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", excepcions entre les quals s'esmenta la tramitació d'emergència.

² En la Sentència de 18 de novembre de 2004 ([ass. C-126/03](#)) el Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE) ja havia afirmat que el procediment negociat sense publicitat "debe ser objeto de interpretación estricta, ya que introduce una excepción a las normas que pretenden garantizar la

Sobre aquest aspecte, el considerant 50 de la Directiva recorda 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” i que “las excepciones deben limitarse a aquellos casos en que la publicación no sea posible”, per exemple, “por razones de extrema urgencia provocada por acontecimientos imprevisibles y no imputables al poder adjudicador”. Efectivament, la possibilitat de recórrer al procediment negociat sense publicitat per raó d'urgència imperiosa s'estableix a l'article 32.2.c de la Directiva, circumscribint-la a casos en què sigui “resultante de hechos que el poder adjudicador no haya podido prever” i a què “las circunstancias alegadas para justificar la urgencia imperiosa no deberán en ningún caso ser imputables a los poderes adjudicadores”. En el nostre dret intern de contractació pública, a més d'haver-se transposat la causa habilitant d'utilització del procediment negociat sense publicitat a l'article 168.b.1r de la LCSP, en termes similars als de l'article 32.2.c la Directiva 2014/24/UE, es preveu també la tramitació d'emergència.

En relació amb aquesta qüestió cal recordar que la [Comunicació de la Comissió Europea relativa a les orientacions sobre l'ús del marc de contractació pública en la situació d'emergència relacionada amb la crisi de la COVID-19 \(2020/C 108 I/01\)](#), apunta que “no hay ninguna norma de procedimiento regulada a nivel de la UE” respecte d'aquesta causa d'utilització del procediment negociat sense publicitat; 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” i 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

Aquest context normatiu posa de relleu l'encaix controvertit amb la Directiva 2014/24/UE de la regulació de la tramitació d'emergència, com a tal, continguda en el nostre dret intern de contractes del sector públic, en la mesura que, d'acord amb aquesta Comunicació de la Comissió Europea (2020/C 108 I/01), el procediment negociat sense publicitat per raons

efectividad de los derechos reconocidos por el Tratado CE en el sector de los contratos públicos de servicios” i que en aquests casos “la carga de la prueba de que existen realmente las circunstancias excepcionales que justifican la excepción incumbe a quien pretende beneficiarse de ella”, i afegeix que la utilització d'aquell procediment queda condicionat al compliment de tres requisits acumulatius “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”. I en la interlocutòria d'1 de desembre de 2021 ([ass. C-471/21](#)), el mateix TJUE afirma que la urgència imperiosa “implica necesariamente que el contrato público de que se trate deba celebrarse y ejecutarse sin demora”, raó per la qual pot excloure's el compliment dels terminis aplicables normalment.

³ En aquest sentit, en l'[Informe de fiscalització 1.542, de 20 de desembre de 2023](#), el Tribunal de Comptes recomana 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 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”.

d'urgència imperiosa regulat a l'article 32.2.c de la Directiva, malgrat que té la finalitat d'obtenir una obra, servei o subministrament amb certa immediatesa i agilitat procedimental, no habilita la possibilitat de recórrer a l'adjudicació directa, la qual únicament és possible en casos en què només una empresa pugui "cumplir los condicionantes técnicos y temporales que impone la extrema urgencia".⁴

En tot cas, cal analitzar la qüestió que es planteja tenint en compte tots els requisits que deriven del marc normatiu referenciat i d'acord amb els criteris interpretatius que, sobre la tramitació d'emergència dels contractes públics, ha establert la doctrina i la jurisprudència, requisits i criteris que cal complir escrupolosament, atès que deriven de l'existència de supòsits molt excepcionals en què s'atorga una preponderància a l'interès públic subjacent en la necessitat d'actuar de manera immediata, en detriment dels principis rectoris de la contractació pública, especialment els de lliure concurrència, igualtat de tracte i no discriminació, publicitat, transparència i competència efectiva.⁵

II. D'acord amb les previsions de l'article 120 de la LCSP, els poders adjudicadors poden ordenar l'execució del que sigui necessari per donar resposta a l'esdeveniment produït o satisfer la necessitat sobrevinguda, o contractar lliurement el seu objecte, sense l'obligació de tramitar el corresponent expedient de contractació i sense subjectar-se als requisits formals que estableix la llei –com el d'existència de crèdit suficient i la necessitat de formalitzar el contracte per escrit amb caràcter previ a la seva execució–, i s'ha de subjectar únicament als requisits procedimentals que estableix el mateix article 120.

⁴ L'Oficina Independent de Regulació i Supervisió de la Contractació (OIReScon) afirma en l'[Informe especial de supervisió dels contractes tramitats per la via d'emergència 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 l'[Informe 17/2019, de 4 de març](#), la JCCPE assenyala que els principis de concurrència i igualtat de tracte de les licitadores "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 aquesta línia, l'[Informe 4/2023, de 28 de setembre](#), de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Canàries (JCCP de Canàries), 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 termes similars s'expressa la Comissió Jurídica Assessora (CJA), en el [Dictamen 266/2024, de 13 de juny](#), en el qual, al·ludint al seu [Dictamen 336/2023, de 9 de novembre](#), recorda que "la tramitació d'emergència constitueix un règim clarament excepcional per a uns supòsits taxats, que confereix facultats excepcionals, ja que implica l'exclusió, en els contractes tramitats per aquest règim, dels principis bàsics que informen la contractació pública, això és, els principis d'igualtat de tracte, publicitat, transparència i concurrència, ja que s'exceptua la tramitació de l'expedient administratiu i del procediment d'adjudicació".

Els requisits que habiliten per recórrer a la tramitació d'emergència es resumeixen en la necessitat de concurrència d'algun dels supòsits que estableix taxativament la llei –amb la consegüent interpretació restrictiva dels mateixos derivada del seu caràcter excepcional–, els quals no poden ser imputables a l'òrgan de contractació i han de ser apreciats per aquest, acreditant i motivant la seva concurrència; que el que es contracti lliurement o s'ordini executar es limiti al que sigui estrictament indispensable en l'àmbit objectiu i temporal per prevenir o remeiar els danys derivats de la situació excepcional; i que altres procediments menys restrictius de la lliure concurrència no siguin suficients per resoldre la situació.⁶

A més, l'òrgan de contractació ha d'adoptar l'acord que declari la tramitació d'emergència i fer-hi constar, com a mínim, a més de l'objecte de la prestació o les prestacions necessàries i l'estimació del seu import, els aspectes següents:⁷

- L'acreditació o justificació de la situació sobre la base de la qual es procedeix a la tramitació d'emergència. Respecte a la causa relativa a “situacions que suposin un perill greu”, tenint en compte que es tracta d'un concepte jurídic indeterminat, s'hauria d'interpretar en el sentit que limita a habilitar la tramitació d'emergència per a situacions que representin supòsits imprevisibles que puguin generar un perill greu, imminent, concret i significatiu.⁸
- El nexes causal entre la situació imprevisible i l'emergència declarada que fan impossible recórrer a altres procediments menys restrictius de la lliure concurrència –com la

⁶ Ja en l'[Acord de 20 de juny de 2003](#) la JCCPE es referia a aquests criteris i els ha reiterat recentment en l'[Informe 8/2024, de 2 de juliol](#). Així mateix, algunes administracions públiques han recollit alguns d'aquests criteris en instruccions pròpies vinculants pel sector públic respectiu, és el cas, per exemple, de la [Instrucció 4/2023 sobre contractació d'emergència](#), de la Direcció General de Contractació de la Junta d'Andalusia, o de la [Instrucció per a la contractació d'emergència, de 18 d'octubre de 2022](#), de la Diputació de Girona.

⁷ Cal recordar, però, que el mateix article 120 de la LCSP inclou altres requisits de procediment, per exemple, que en cas que no hi hagi crèdit adequat i suficient, una vegada adoptat l'acord, s'ha de procedir a la seva dotació de conformitat amb el que estableix la Llei general pressupostària; que en el supòsit que el lliurament dels fons necessaris s'hagi fet a justificar, se n'ha de retre el compte justificatiu un cop transcorregut el termini d'un mes des de l'adopció de l'acord per l'òrgan de contractació –amb reintegrament dels fons no invertits; i que, una vegada executades les actuacions objecte de tramitació d'emergència, s'ha d'observar el que disposa la LCSP sobre compliment dels contractes, recepció i liquidació de la prestació.

⁸ Nombrosos òrgans administratius s'han pronunciat sobre la necessitat que els pressupòsits que habiliten aquesta tramitació excepcional s'han d'interpretar de forma restrictiva –per exemple, la Comissió Consultiva de Contractació Pública d'Andalusia (CCCP d'Andalusia) en l'[Informe 14/2019, de 21 de juliol de 2020](#) o el Tribunal de Comptes en l'[Informe de fiscalització 1.178, de 27 d'octubre de 2016](#). En l'Informe 17/2019, citat, la JCCPE afirma que “en cuanto a las situaciones que puedan 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”.

tramitació urgent de l'expedient o el procediment negociat sense publicitat per imperiosa urgència.⁹

- La justificació que la situació que suposa un perill greu –o l'esdeveniment catastròfic o la necessitat sobrevinguda que afecta la defensa nacional– no és imputable a l'òrgan de contractació.¹⁰

Així mateix, cal tenir present que aquest acord determina el “dies a quo” de dos terminis essencials d'aquesta tramitació que operen, alhora, com a requisits procedimentals establerts “ex lege” pel mateix article 120; en primer terme, el termini màxim de 30 dies naturals en el qual l'òrgan de contractació ha de donar compte de l'acord al Consell de Ministres –referència que cal entendre formulada al consell executiu o de govern en el cas de les administracions autonòmiques, i al Ple de la corporació local en el cas dels ajuntaments– i, en segon terme, el termini d'un mes per iniciar les prestacions des de l'adopció de l'acord –que, si s'excedeix, comporta haver de recórrer a la contractació de les prestacions mitjançant la tramitació d'un procediment ordinari.¹¹

⁹ La Comissió Nacional dels Mercats i la Competència (CNMC) ja anticipava en l'[Informe de 16 de juliol de 2015 sobre l'Avantprojecte de llei de contractes del sector públic \(IPN/CNMC/010/15\)](#), en relació amb la regulació de la tramitació d'emergència, que “debería restringirse a aquellos casos debidamente justificados en que no puede tener lugar la tramitación urgente” i afegia que “convendría reforzar la motivación y la posibilidad de control ex post de las actuaciones con el fin de reducir el margen de discrecionalidad”. També en l'Informe de l'OIReScon, ja citat, es recomana prendre en consideració les circumstàncies concurrents en cada cas i valorar la possibilitat d'optar per una altra tramitació o per un altre procediment.

¹⁰ Requisit exigít pel considerant 80 i l'article 32 de la Directiva 2024/24/UE, als quals s'ha fet referència en la consideració jurídica anterior, i recollit en el [Dictamen 679/2019, de 24 d'octubre](#), del Consell d'Estat, en el qual 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”. També en la [Resolució 102/2017, de 27 de gener](#), el Tribunal Administratiu Central de Recursos Contractuals (TACRC) precisa que concorre quan “la situación de emergencia no hubiera podido ser evitada por el órgano de contratación mediante una actuación diligente”.

¹¹ Respecte d'aquest segon requisit temporal, convé assenyalar que la tramitació d'emergència exigeix no només que la prestació s'iniciï, com a màxim, en el termini d'un mes des de que s'ha adoptat aquell acord, sinó que l'actuació ha de tenir un caràcter immediat i en cap cas es pot demorar per causes imputables a l'òrgan de contractació. En aquest sentit, en el [Dictamen 689/2020, de 14 de gener de 2021](#), el Consell d'Estat entén que no procedeix recórrer a la tramitació d'emergència quan “habiendo 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”.

Com a excepció a aquest requisit del règim general de la tramitació d'emergència, entre les mesures adoptades per fer front als danys ocasionats per la DANA en diferents municipis entre el 28 d'octubre i el 4 de novembre de 2024, la disposició addicional vuitena del Reial decret llei 7/2024, d'11 de novembre, preveu que l'òrgan de contractació pugui justificar la necessitat d'ampliar el termini d'un mes per iniciar les actuacions des de que s'hagi adoptat l'acord de tramitació d'emergència fins a un màxim de tres mesos des de “l'aprovació de l'expedient”.

A més, cal entendre que la LCSP no eximeix de l'obligació d'efectuar la deguda publicitat dels contractes tramitats per aquesta via, que s'ha d'efectuar al més aviat possible des del moment en què s'hagi ordenat l'execució o s'hagi contractat lliurement el que sigui necessari. Per tant, caldrà publicar la informació respectiva en el perfil de contractant i en el registre públic de contractes corresponent i, si escau, en el butlletí oficial que correspongui, de manera que es fa possible el control posterior d'aquesta tramitació de caràcter excepcional.¹²

Finalment, pel que fa a la capacitat i la solvència de la contractista en aquests supòsits de tramitació d'emergència dels contractes públics, si bé la seva comprovació prèvia té com a finalitat garantir la idoneïtat per l'execució correcta de la prestació i el compliment del contracte, no es tracta d'un requisit que, "ex lege", sigui exigible per aquesta tramitació excepcional, tenint en compte que la situació d'emergència requereix una actuació tant immediata que s'eximeix la comprovació prèvia d'aquests requisits, si bé es considera una bona pràctica i és recomanable que, en la mesura del possible, els òrgans de contractació valorin de manera proporcional i adequada a les circumstàncies –especialment tenint present l'objecte de la prestació a satisfer– tant la possible solvència econòmica i financera i tècnica i professional de la contractista, com l'absència de prohibicions de contractar.¹³

¹² A aquesta obligació de publicitat s'hi va referir la Secretaria Tècnica d'aquesta Junta en el [Comunicat de 22 d'abril de 2020 en relació amb la publicació a la Plataforma de Serveis de Contractació Pública de la Generalitat de Catalunya dels contractes tramitats d'emergència](#), en el qual exposa que la "LCSP no recull cap especificitat en relació amb la publicitat de la subscripció dels contractes tramitats d'emergència, que s'ha de dur a terme en el perfil del contractant de l'òrgan de contractació respectiu residenciat" i afegeix que "pel que fa al moment en què procedeix dur a terme dita publicació al perfil de contractant respectiu, convé recordar que es pot fer des del mateix moment en què s'hagi ordenat l'execució o s'hagi contractat lliurement el que sigui necessari i que, com és la regla general en contractació pública, la publicació de la informació de què es disposa s'ha d'efectuar al més aviat possible. Aquesta publicació primerenca permet, a més, fer un millor seguiment de les contractacions dutes a terme i emetre els informes corresponents". Posteriorment, l'article 44 de la Llei 2/2021, del 29 de desembre, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic, va establir, en l'àmbit de la Generalitat i el seu sector públic i les universitats i entitats que en depenen, l'obligació de publicar en el perfil de contractant l'adjudicació o la formalització dels contractes tramitats per emergència, juntament amb la memòria justificativa i la comunicació efectuada al Govern, en el termini de trenta dies naturals a comptar des de l'adjudicació o la formalització, així com també l'obligació de comunicar les dades d'aquests contractes al Registre públic de contractes de la Catalunya.

D'altra banda, també es refereixen a l'obligació de publicitat l'[Informe 22/2020, de 19 de juny](#), de la JCCPE, l'[Informe 33/2021, de 30 de desembre](#), de la Sindicatura de Comptes de Catalunya, el Tribunal de Comptes en l'[Informe de fiscalització 1.542, de 20 de desembre de 2023](#), la JCCP de Canàries en l'Informe 4/2023, ja esmentat, i l'Informe de l'OireScon, abans citat, en el qual també es recomana "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" i que els òrgans de contractació publiquin la "justificación de la emergencia que motiva el contrato, el objeto, el adjudicatario y el precio de adjudicación (impuestos desglosados)".

¹³ En el mateix sentit ho indica el Tribunal de Comptes en l'Informe 1542/2023, citat, en el qual recomana 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

III. Un cop analitzat el règim de la tramitació d'emergència, que cal tenir en compte per donar resposta a la qüestió plantejada, cal centrar ara l'anàlisi específicament en la possibilitat de "considerar d'emergència" actuacions inicialment no previstes com a tals. Així, cal partir del seu caràcter excepcional i de la necessitat que aquest tipus de tramitació es limiti al que sigui estrictament indispensable en l'àmbit objectiu i temporal per prevenir o remeiar els danys derivats d'aquesta situació, de manera que "la resta de prestacions que siguin necessàries per completar l'actuació iniciada per l'Administració i que no tinguin caràcter d'emergència s'han de contractar d'acord amb la tramitació ordinària que regula aquesta Llei".

Efectivament, aquesta precisió de la LCSP estableix una clara diferència entre les prestacions que tenen un caràcter d'emergència i les que, tot i resultar necessàries per completar l'actuació iniciada, no tenen aquesta naturalesa, de manera que evidencien la necessitat de recórrer a un dels procediments ordinaris de licitació dels contractes públics amb ple respecte als principis que regeixen aquesta matèria.¹⁴

En aquest sentit, correspon a l'òrgan de contractació apreciar si concorre algun dels supòsits que, amb caràcter taxatiu, permet emprar aquesta tramitació excepcional, però també garantir que en tot moment l'actuació es limita al que és estrictament indispensable des de l'àmbit objectiu i temporal.

objeto del contrato", afegint en l'[Informe 1481, de 28 de juliol de 2022](#), que, en tot cas, "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 mateixa línia, la [Sentència 119/2023, de 23 de febrer](#), del Tribunal Superior de Justícia 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 sentit contrari, el Consell d'Estat afirma, en el [Dictamen 221/2021, de 6 de maig](#), 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 recorda, en el [Dictamen 199/2024, de 2 de maig](#), que la tramitació d'emergència "ha de cessar quan aquesta situació hagi desaparegut o quan la gestió de la resta de l'activitat necessària per a completar l'objectiu proposat per l'Administració hagi perdut el caràcter d'emergència", i al seu torn, la Sindicatura de Comptes afirma, en l'[Informe 33/2021, de 30 de desembre](#), que "l'ús d'aquest procediment només [ha de servir] per cobrir el buit fins que es pugui satisfer la necessitat mitjançant els altres procediments". Així, per exemple, en l'[Informe de fiscalització 1.392, de 29 d'octubre de 2020](#), el Tribunal de Comptes assenyala, en relació amb "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, 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".

Centrats en aquest àmbit objectiu, per considerar que unes actuacions inicialment no previstes també responen a una situació que suposa un perill greu que habilita poder ser tramitades per aquesta via excepcional d'emergència, han d'estar directament vinculades a l'actuació que, amb caràcter immediat, s'ha iniciat per posar remei a la causa que ha motivat recórrer a aquesta tramitació excepcional, de manera que es posa de manifest que aquestes actuacions no previstes no només són necessàries per completar l'actuació inicial, sinó que són indispensables i indissociables a la mateixa. En aquest punt, també s'accentua la diligència que s'exigeix a l'òrgan de contractació a l'hora de preveure quines són les actuacions idònies per cobrir les necessitats de cobertura immediata requerides, i només aquelles actuacions que en el supòsit concret no es podien preveure inicialment malgrat haver actuat amb la diligència necessària poden tenir la consideració de prestacions que es poden tramitar d'emergència –cal diferenciar aquesta diligència que s'exigeix a l'òrgan de contractació a l'hora de preveure quines són les actuacions necessàries en un inici, de l'absència de manca de diligència per recórrer “ab initio” a la tramitació d'emergència, en el sentit que l'òrgan de contractació ha d'acreditar que la causa no li és imputable o que no deriva d'una falta de previsió i, encara menys, d'una actuació dolosa o intencionada.

Respecte de l'àmbit temporal, cal tenir present que la durada de la prestació o el moment en què es dona no determina ni el caràcter d'emergència, ni la possibilitat de tramitar d'emergència una prestació inicialment no prevista. D'aquesta manera, no és indispensable que les actuacions no previstes inicialment tinguin un caràcter immediat de manera que, amb independència del temps transcorregut des de l'inici de les primeres actuacions, les no previstes poden tenir igualment un caràcter que habiliti la seva contractació d'emergència si són conegudes o es posa de manifest el perill greu posteriorment.¹⁵

Per tant, cal concloure que tenen el caràcter de prestacions susceptibles de ser tramitades d'emergència les actuacions que, malgrat la diligència deguda, l'òrgan de contractació no ha pogut preveure en ordenar l'execució immediata d'una prestació tramitada d'emergència, que estiguin directament vinculades a les que s'haguessin iniciat amb caràcter immediat per prevenir o posar remei a la causa que motiva aquesta tramitació excepcional, i que siguin, no només necessàries, sinó indispensables i indissociables per completar l'actuació iniciada amb aquesta finalitat –certament, cal tenir en compte la casuística per poder identificar aquests supòsits.

Aquesta possibilitat de tramitar d'emergència prestacions inicialment no previstes repercuteix de manera inevitable en les condicions econòmiques del contracte, generalment per incrementar-ne la despesa. En aquest sentit, tenint en compte que la tramitació d'emergència es caracteritza pel caràcter immediat de les actuacions i, en conseqüència, pel fet que és molt probable que l'òrgan de contractació no disposi de temps suficient per

¹⁵ En la [Sentència 29/2023, de 17 de gener](#), el Tribunal Superior de Justícia d'Astúries indica que de la literalitat de l'article 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” i 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”.

efectuar una estimació detallada i exacte del cost de la prestació –més enllà de la possibilitat de fer-ho amb caràcter estimatiu–, cal entendre que sempre que l'actuació de l'òrgan de contractació hagi estat diligent pel que fa a l'estimació del pressupost, poden quedar justificats els possibles increments de despesa derivats d'actuacions inicialment no previstes però que esdevenen indispensables per posar remei a la situació d'emergència.¹⁶

Traslladant els raonaments anteriors al supòsit de fet plantejat en l'escrit de petició d'informe, es tracta d'un contracte d'obra que té per objecte la rehabilitació de la coberta d'un equipament municipal amb la finalitat d'evitar-ne el col·lapse i es planteja la necessitat d'efectuar uns treballs que inicialment el projecte bàsic d'obra no havia pogut preveure i que han sorgit al llarg de l'execució i evolució de l'obra.

En aquests casos, sembla del tot necessari que l'òrgan de contractació tingui especialment en compte el criteri tècnic dels especialistes o experts en la matèria, com els arquitectes municipals i el director facultatiu de l'obra, per determinar quines són les actuacions que s'han d'iniciar amb caràcter immediat; quines són les que, malgrat no haver-se pogut preveure, també són absolutament necessàries i indissociables a les inicials per prevenir o remeiar la situació de perill greu; i, finalment, quines actuacions completen la inicial sense tenir el caràcter de necessàries per fer front a l'emergència. Com s'ha dit, només la contractació de les dues assenyalades en primer lloc es podrà dur a terme seguint la tramitació excepcional d'emergència.¹⁷

En tot cas, tenint en compte que s'invoca el perill de col·lapse de l'edifici i que aquest respon al supòsit relatiu a "situacions que suposin un perill greu", cal reiterar que aquesta causa habilita a tramitar per emergència només les situacions que representen supòsits imprevisibles que puguin generar un perill greu, imminent, concret i significatiu. A més, la situació de perill greu que s'invoca sembla tenir el seu origen en el mal estat de conservació de l'equipament municipal, fet que podria atribuir-se a una manca de diligència dels responsables de vetllar pel bon estat de conservació d'aquell equipament.

En aquest sentit, i atès que per recórrer a la tramitació d'emergència l'òrgan de contractació ha de justificar que la causa no li és imputable, de manera que no hagués pogut evitar la situació d'emergència amb una actuació diligent, cal matisar aquesta conseqüència derivada

¹⁶ Tal com afirma la CCCP d'Andalusia en l'Informe 5/2017, ja esmentat, "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 criteri tècnic es converteix alhora en una manera d'actuar amb la diligència necessària; en el [Dictamen 473/2023, de 15 de juny](#), sobre una obra tramitada d'emergència, el Consell d'Estat recorda 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".

d'una actuació que es pugui plantejar que no revesteix tota la diligència exigible, quan la ponderació deguda entre l'interès públic subjacent al cas plantejat –perill greu d'esfondrament d'un edifici– i la possible manca de diligència atribuïble a l'òrgan de contractació –mal estat de conservació de l'edifici municipal– pot fer aconsellable fer prevaldre l'interès públic i recórrer a la tramitació d'emergència –supòsit diferent seria que el deficient estat de l'edifici derivés directament d'una actuació dolosa o intencionada.¹⁸

En darrer terme, convé fer un especial esment al requisit d'immediatesa de les actuacions que s'exigeix per recórrer a la tramitació d'emergència, atès que dels antecedents de fet que concreten el supòsit plantejat sembla inferir-se que l'obra per rehabilitar la coberta de l'equipament municipal i evitar així el seu col·lapse no s'hauria iniciat fins transcorreguts, aproximadament, uns dos mesos des de que es va identificar el potencial risc d'esfondrament.

Per tant, és necessari subratllar que les prestacions vinculades als supòsits que habiliten per recórrer a la tramitació d'emergència s'han d'executar de manera immediata, no només per subjecció al límit temporal d'un mes establert "ex lege" per a l'inici de les prestacions una vegada dictat l'acord de tramitació d'emergència, sinó també tenint present la data en què té lloc el supòsit habilitant –esdeveniment catastròfic, situació que suposi un perill greu o necessitats de defensa nacional– i la data d'inici de la prestació per prevenir-lo o posar-hi remei. Sens perjudici de l'anterior, sembla coherent afirmar que uns treballs que inicialment no s'havien pogut preveure en el projecte bàsic d'obra d'una prestació tramitada d'emergència, també poden tenir el caràcter d'emergència si l'òrgan de contractació ha actuat amb la diligència necessària i ha seguit el criteri tècnic corresponent que confirma, de forma sobrevinguda, quan es detecta, que aquestes actuacions són indispensables per prevenir o posar remei a la situació de perill greu que motiva la tramitació d'emergència.

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

CONCLUSIONS

I. El règim excepcional de la tramitació d'emergència regulat a l'article 120 de la LCSP s'ha d'aplicar de manera estricta, fent una interpretació restrictiva dels supòsits que habiliten recórrer-hi establerts legalment i amb caràcter taxat, tenint en compte els requisits materials i procedimentals que exigeix la normativa de contractació pública interpretats d'acord amb els criteris doctrinals i jurisprudencials referenciats en aquest informe. Així, exigeix l'adopció d'un acord que declari la tramitació d'emergència i en el qual es faci constar l'objecte de les prestacions necessàries i l'estimació del seu import, l'acreditació o justificació de la situació sobre la base de la qual es procedeix a la tramitació d'emergència, el nexa causal entre la

¹⁸ En l'Informe de fiscalització número 1.392, citat, el Tribunal de Comptes identifica alguns supòsits en què "la tramitación de emergencia de estas obras [reparación interior d'un conducte d'aigua potable] podría haberse evitado si la conducción hubiera sido sometida a un adecuado programa de vigilancia, control y mantenimiento" i inclou, entre les recomanacions adreçades a l'òrgan de contractació "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".

situació imprevisible i l'emergència declarada que fan impossible recórrer a altres procediments menys restrictius de la lliure concurrència i la justificació que el supòsit no és imputable a l'òrgan de contractació.

A més, les prestacions tramitades per aquesta via s'han de limitar al que sigui estrictament indispensable des de l'àmbit objectiu i temporal per prevenir o remeiar els danys derivats de la situació excepcional i cal donar la deguda publicitat als contractes, al més aviat possible, des del moment en què s'hagi ordenat l'execució o s'hagi contractat lliurement el necessari. Addicionalment, es consideren bones pràctiques limitar l'adjudicació directa als casos en què només una empresa pugui complir els condicionants tècnics i temporals derivats de l'emergència, així com que l'òrgan de contractació valori, de manera proporcional i adequada a les circumstàncies, la solvència econòmica i financera i tècnica i professional de la contractista i l'absència de prohibicions de contractar.

II. Els treballs que cal incorporar a una obra tramitada d'emergència i que no s'havien previst en un inici en el projecte bàsic es poden considerar també susceptibles d'haver de ser tramitats per aquesta mateixa via excepcional en cas que l'òrgan de contractació, malgrat haver actuat amb la diligència deguda, no els hagués pogut preveure en ordenar l'execució immediata de l'obra inicial i que siguin indispensables i indissociables a aquella i, per tant, necessaris per prevenir o posar remei a la situació de perill greu que motiva la tramitació d'emergència. En el cas dels contractes d'obra, l'òrgan de contractació ha de tenir especialment en compte el criteri tècnic dels especialistes en la matèria –com poden ser els arquitectes municipals i el director facultatiu de l'obra– per determinar quines actuacions s'han d'iniciar amb caràcter immediat i quines, malgrat no haver-se pogut preveure, són indispensables, indissociables i necessàries per completar-les i, en conseqüència, per prevenir o remeiar la situació de perill greu, de manera que la seva contractació es podrà dur a terme seguint la tramitació excepcional d'emergència; i, d'altra banda, quines actuacions completen l'obra inicial sense tenir el caràcter de necessàries per fer front a l'emergència, la contractació de les quals no podrà tramitar-se per aquella via.

Barcelona, 5 de desembre de 2024