



**Informe 2/2021, de 12 de febrero, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya (Comisión Permanente)**

**Asunto: Consecuencias de los incrementos salariales derivados de la negociación colectiva en caso de ejecución de las prestaciones propias de un contrato público de servicios sin contrato, por prórroga tácita o verbal del contrato precedente.**

**ANTECEDENTES**

I. Desde el Ayuntamiento de Montgat se ha solicitado un informe a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa sobre “la procedencia de la revisión de precios de un contrato motivada por el incremento sobrevenido de los costes salariales de las empresas contratistas derivados de la negociación colectiva en una situación de prórroga forzosa del contrato”.

II. De acuerdo con la [Instrucción 1/2005, de 4 de octubre](#), de la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya, sobre los requisitos que deben reunir las solicitudes de informe formuladas a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, el escrito de petición de informe adjunta un informe jurídico –que, si bien se señala que ha sido emitido por la secretaria municipal, no se envía firmado ni con identificación de la autoría–, en el cual se hace referencia a que “por acuerdo del Pleno de la Corporación de 20 de diciembre de 2012 se adjudica el contrato de servicios de limpieza de varias dependencias municipales”; que, de acuerdo con el pliego de cláusulas administrativas particulares, “el contrato tiene una duración de cuatro años contada desde la fecha de formalización del contrato (21 de enero de 2013) es decir hasta el 21 de enero de 2017”, si bien también preveía la posibilidad de que el órgano de contratación acordara expresamente y por mutuo acuerdo la prórroga anual, antes de su finalización, siempre que la duración total del contrato, incluidas las prórrogas, no excediera de seis años; que el Pleno acordó la prórroga del contrato hasta el 21 de enero de 2018, y que “desde el 23 de enero de 2018 el contrato se encuentra en situación de prórroga forzosa”.

De acuerdo con este informe, las cuestiones a las que hay que dar respuesta son, por un lado, “cuáles son las consecuencias de la alteración sobrevenida de las condiciones salariales de los trabajadores de una empresa contratista de servicios por causa del cambio en el convenio colectivo aplicable durante la ejecución de un contrato público” y, por otro lado, “si los criterios doctrinales y jurisprudenciales pacíficos sobre la improcedencia de la revisión de precios de un contrato motivada por el incremento sobrevenido de los costes salariales de las empresas contratistas derivados de la negociación colectiva son extensibles a una situación de prórroga forzosa del contrato”.

Asimismo, también se adjuntan al escrito de petición de informe el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento mediante el cual se aprobó la prórroga del contrato por un periodo de un año –desde el 22 de enero de 2017 hasta el 21 de enero de 2018–, y el escrito de la empresa que fue la contratista y que continúa prestando el servicio una vez extinguido el contrato, mediante el cual solicita al Ayuntamiento la “regularización del precio del contrato en la



cuantía correspondiente al mismo porcentaje en que se han incrementado los salarios en el Convenio de Limpieza de Edificios y Locales de Cataluña”. En este escrito se indica que la licitación del nuevo contrato se publicó en el DOUE el 12 de enero de 2018 –por tanto, nueve días antes de la extinción del anterior–, que quedó desierta; que en fecha 13 de noviembre de 2018 se publicó una nueva licitación del contrato en el DOUE, que también fue declarada desierta el día 31 de enero de 2019, y que desde la finalización del contrato el 21 de enero de 2018 “se ha producido una continuidad en la prestación del servicio siguiendo las instrucciones de aquella Administración”. Asimismo, en este escrito se alude a que durante la vigencia del contrato éste se modificó en dos ocasiones, para ampliar el contrato a la limpieza en dos escuelas, por lo que “de conformidad con el documento de aprobación de la ampliación del contrato (...), su importe total quedó fijado en 285.733,95 euros anuales (IVA excluido)”.

**III.** El artículo 4.9 del Decreto 376/1996, de 2 de diciembre, de reestructuración de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya, establece que esta Junta Consultiva informa sobre las cuestiones que, en materia de contratación pública, le sometan, entre otras, las entidades que integran la Administración local en Cataluña. Por otra parte, el artículo 11.4 del mismo Decreto atribuye a la Comisión Permanente la aprobación de los correspondientes informes.

## **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **I. Competencia de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya**

Antes de analizar las cuestiones planteadas debe recordarse que la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya, de acuerdo con el Decreto 376/1996, de 2 de diciembre, tiene carácter de órgano consultivo específico en materia de contratación y, en el ejercicio de su función de resolver consultas de carácter general sobre la interpretación y el análisis de las normas jurídicas en materia de contratación pública, no puede sustituir ni suplir las funciones consultivas que tienen asignadas otros órganos consultivos en sus ámbitos de competencia respectivos, tal como se recoge en la Instrucción 1/2005, de 4 de octubre, de esta Comisión Permanente, sobre los requisitos que deben reunir las solicitudes de informe formuladas a esta Junta Consultiva.

Por tanto, la emisión de este informe se efectúa sobre la base del análisis de las normas, de la doctrina y de la jurisprudencia en materia de contratación pública, sin entrar a valorar y sin informar sobre el expediente o el concreto contrato –en este caso, su ausencia– que originan la consulta.

### **II. Impacto de las modificaciones salariales derivadas de la negociación colectiva en los contratos celebrados antes de que se produzcan dichas modificaciones**

Tal y como se señala en el informe que acompaña la petición de informe, la cuestión relativa a las consecuencias que hayan de tener en los contratos públicos los incrementos



salariales derivados de la negociación colectiva ya fue analizada por esta Junta Consultiva en el [Informe 10/2019, de 28 de noviembre](#), en el que se concluyó que “no procede la revisión de precios de un contrato motivada por el incremento sobrevenido de los costes salariales de las empresas contratistas derivados de la negociación colectiva, en la medida que la revisión de precios solo procede cuando sea periódica y resulte de aplicar una fórmula preestablecida”.<sup>1</sup>

Ciertamente, esta conclusión es aplicable a los contratos suscritos, tanto si se están ejecutando en el periodo de la duración inicial como en el de la prórroga, en la medida en que, como es sabido y tal como se señala actualmente en el artículo 29 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), en las prórrogas de los contratos sus características deben permanecer inalterables, y la improcedencia de la revisión de precios, de la modificación o del reequilibrio de un contrato por la causa planteada, es predicable en este periodo de ejecución de los contratos, de la misma manera que lo es en el periodo de duración inicial.

Por tanto, debería responderse a la cuestión planteada desde el Ayuntamiento de Montgat afirmando la improcedencia de la revisión de precios de un contrato motivada por el incremento sobrevenido de los costes salariales de las empresas contratistas derivados de la negociación colectiva también durante el periodo de prórroga, en el sentido en que se pronunció esta Junta Consultiva en el mencionado Informe 10/2019, así como otras juntas consultivas y tribunales de recursos contractuales en los pronunciamientos a que se alude en dicho informe.

Sin embargo, dado que el supuesto respecto del que se solicita informe hace referencia a una “situación de prórroga forzosa del contrato”, procede analizar el régimen jurídico de la prórroga de los contratos del sector público con el fin de determinar la situación respecto de la que se plantea la posibilidad de “revisión de precios de un contrato”, la cual incide directamente en las cuestiones a las que realmente debe darse respuesta.

### **III. Análisis de la posible existencia de “prórrogas forzosas” de los contratos del sector público**

De conformidad con el artículo 29 de la LCSP, relativo al plazo de duración de los contratos y de ejecución de la prestación, los contratos del sector público pueden prever una o varias prórrogas –siempre que, como ya se ha dicho, sus características permanezcan inalterables, sin perjuicio de las modificaciones que puedan introducirse de conformidad con el régimen de modificación de los contratos establecido en la propia LCSP–; dichas prórrogas son aprobadas por los órganos de contratación y obligatorias para las empresas contratistas –con determinadas excepciones y siempre que se haya hecho un preaviso con

---

<sup>1</sup> Asimismo, en el informe también se concluyó que este incremento sobrevenido no puede considerarse una circunstancia imprevisible que determine la necesidad de modificar un contrato vigente mediante una modificación no prevista en los pliegos y que no concurren por este incremento los requisitos necesarios para poder considerar la procedencia del reequilibrio de un contrato por aplicación del mecanismo del *factum principis*.



la antelación señalada en el mismo precepto—,<sup>2</sup> y “en ningún caso podrá producirse la prórroga por el consentimiento tácito de las partes”.

Respecto de esta prohibición, directamente aplicable al supuesto de hecho que se plantea en el escrito de petición de informe —en la medida que alude a una “prórroga” que hay que entender que no está formalizada y que se está ejecutando desde enero de 2018—, conviene recordar que la prohibición de las prórrogas tácitas en los contratos públicos se introdujo en nuestro ordenamiento jurídico por la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, mediante la cual se modificó la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas,<sup>3</sup> y se ha ido manteniendo en todas las leyes de contratos que la han sucedido.

En cuanto a la posibilidad de prever o suscribir otras prórrogas diferentes a las previstas de manera expresa en los pliegos, con las características y los requisitos previstos legalmente, el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante, TRLCSP), aplicable *ratione temporis* al supuesto de hecho planteado en la petición de informe, únicamente prevé en el artículo 213 un caso, que había recibido la calificación de “prórroga excepcional” por parte de la doctrina —para distinguirla de las previstas en los pliegos—, para los supuestos en que se produzca demora del cumplimiento del plazo total del contrato por motivos no imputables a la empresa contratista y ésta ofrezca cumplir sus compromisos dándole “prórroga del tiempo que se le había señalado”, en cuyo caso la Administración

---

<sup>2</sup> Estas prórrogas no son obligatorias en los casos en que se dé la causa de resolución relativa a la demora de la Administración en el abono del precio más de seis meses y el preaviso debe ser de al menos dos meses a la finalización del plazo de duración, salvo que el pliego que rija el contrato establezca uno superior, a excepción de los contratos de duración inferior a dos meses, en los que no hay obligación de preaviso.

El carácter obligatorio de la prórroga de los contratos fue objeto de debate parlamentario en la tramitación del Proyecto de Ley de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español varias directivas de la Unión Europea, entre otros, en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores —procedente del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, convalidado el 20 de febrero de 2020—, en el transcurso de la cual se presentaron enmiendas a la LCSP que tenían por objeto mitigar la obligatoriedad para los casos en que, como consecuencia de “modificaciones normativas o convencionales” se hubiera afectado “el equilibrio económico de la prestación”, así como modificarla para los contratos de servicios, previendo que la prórroga debiera ser siempre acordada de mutuo acuerdo (enmiendas nº 33 del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso; nº 193 del Grupo Parlamentario Plural, y nº 252 del Grupo Parlamentario Vox).

<sup>3</sup> Tal como se señala en el Preámbulo, se introducen “una serie de disposiciones que tienen por objeto incrementar la concurrencia y aumentar la transparencia y objetividad en los procedimientos de adjudicación en la contratación administrativa”, entre las que se encuentra la prohibición de prórrogas tácitas establecida en los artículos 8.1.d) y 68. Y, ya en el [Informe 7/2009, de 3 de julio](#), de esta Junta Consultiva, se señaló que a partir de la entrada en vigor de la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, las prórrogas tácitas, admisibles conforme a la legislación anterior, debían ser rechazadas, de modo que las eventuales prórrogas tácitas que se acordaran a partir de la entrada en vigor de aquella Ley, independientemente de la fecha de adjudicación del contrato, no se podían admitir y el contrato debía considerarse extinguido.



concederá un plazo que debe ser, al menos, igual al tiempo perdido, a menos que la empresa contratista pidiese otro menor.<sup>4</sup>

En cambio, y como novedad respecto de la normativa de contratación pública anterior, la LCSP ha incorporado en el artículo 29.4 un supuesto de prórroga que, esta sí, podría ser calificada de forzosa y, también, excepcional –en la medida que opera al margen del régimen de prórroga establecido en el pliego de conformidad con el régimen legal al que se ha aludido anteriormente, así como también al margen del plazo máximo de duración de los contratos–, justamente para cubrir el vacío legal existente para determinadas situaciones que se producen en la realidad, en que al vencimiento de un contrato no se haya formalizado el nuevo que garantice la continuidad de la prestación. Así, se prevé para casos en que la no formalización del nuevo contrato sea debida a incidencias resultantes de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación y producidas en el procedimiento de adjudicación; que concurren razones de interés público para no interrumpir la prestación, y que el anuncio de licitación del nuevo contrato se haya publicado con una antelación mínima de tres meses respecto a la fecha de finalización del contrato originario. En todo caso, incluso por esta prórroga, excepcional y absolutamente acotada como se ha visto, la Ley prevé, sin duda en pro de la salvaguarda de los principios de igualdad de trato y libre competencia, que no se modifiquen las condiciones del contrato y que el periodo durante el cual continúe no exceda de nueve meses.

La garantía de la continuidad de la prestación del servicio es la razón de ser de la previsión contenida, para los casos de gestión indirecta de servicios públicos locales, en el Decreto 179/1995, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de obras, actividades y servicios de los entes locales (ROAS), de conformidad con cuyo artículo 235.a las empresas contratistas tienen la obligación, en caso de extinción normal del contrato, de seguir prestando el servicio “hasta que otro se haga cargo de su gestión”.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Esta misma previsión se ha mantenido en el artículo 195.2 de la LCSP vigente, si bien suprimiendo la palabra “prórroga” para hacer referencia ahora a “ampliar el plazo inicial de ejecución”. Además, la LCSP vigente ha incorporado respecto del TRLCSP una previsión similar en el artículo 29.3, en el cual se dispone que “cuando se produzca demora en la ejecución de la prestación por parte del empresario, el órgano de contratación podrá conceder una ampliación del plazo de ejecución, sin perjuicio de las penalidades que en su caso procedan, resultando aplicables en el caso de los contratos administrativos lo previsto en los artículos 192 y siguientes de esta Ley” –por tanto, recoge también una ampliación del plazo de ejecución no circunscrita a que la demora no sea imputable a la contratista, de carácter potestativo para el órgano de contratación, y aplicable a todos los contratos del sector público, a diferencia de la contenida en el artículo 195, que solo lo es a los contratos de las administraciones públicas.

<sup>5</sup> A esta previsión alude el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público en la [Resolución 216/2019, de 26 de junio](#), en la cual se analiza si concurren las circunstancias que justifican la decisión unilateral del órgano de contratación de prolongar la ejecución de un contrato hasta la formalización del nuevo, no más allá de nueve meses, dada la necesidad de garantizar la continuidad de la prestación. En este sentido, después de señalar que no es aplicable el artículo 29.4 de la LCSP, dado que el régimen jurídico del contrato era el TRLCSP “y partiendo de que en aquel momento no existía una solución explícita a situaciones de necesidad en la continuación en la prestación del servicio hasta la adjudicación de nuevo del contrato”, el Tribunal afirma, teniendo en cuenta las características y alcance del servicio contratado –contrato de gestión administrativa y económica de Transports Municipals del Gironès, SAU–, la terminación normal del contrato y la necesidad de continuación hasta el nuevo contrato, que podría tener encaje en este supuesto lo



A esta misma finalidad de mantenimiento de la continuidad del servicio obedece también la obligación de la empresa contratista “en caso de extinción del contrato por cumplimiento del mismo” de “seguir prestando el servicio hasta que se formalice el nuevo contrato”, establecida actualmente en el artículo 288.a de la LCSP respecto de los contratos de concesión de servicios.<sup>6</sup>

En definitiva, la normativa de contratación pública regula la duración de los contratos delimitándola, y establece la exigencia de que las eventuales prórrogas –y, por tanto, la duración máxima que los contratos pueden alcanzar–, sean conocidas y tenidas en cuenta en el momento de la licitación de los contratos por las empresas interesadas, lo cual entronca directamente con el respeto y la salvaguarda de la libre competencia y de los principios que rigen la contratación pública, principalmente los de igualdad de trato, concurrencia y transparencia, en la medida en que las prórrogas no previstas comportan *de facto* una modificación del contrato –en una condición esencial como es su duración, que en caso de haber sido conocida por las empresas en el momento de la licitación habría podido permitirles presentar una oferta diferente– o, lo que es todavía peor, una nueva adjudicación sin licitación previa.

#### **IV. Consecuencias derivadas de la realización de prórrogas tácitas o verbales, esto es, de la realización de las prestaciones propias de un contrato público sin contrato. La prohibición de enriquecimiento injusto.**

La continuación de la prestación de un servicio que es objeto de un contrato público más allá de su duración y la de su o sus eventuales prórrogas –previstas de conformidad con el régimen jurídico vigente al que se ha aludido en la consideración jurídica anterior–, sobre

---

previsto en el artículo 235.a del ROAS. A este efecto, tiene en cuenta los acontecimientos producidos como consecuencia de la impugnación de la licitación por la propia empresa recurrente, que afectaron a la posibilidad de continuar con la tramitación del nuevo contrato; que ha habido una planificación del órgano de contratación al haber aprobado, licitado y publicado la nueva licitación con anterioridad de la extinción normal del contrato que ahora se pretende continuar por estas circunstancias; que la decisión adoptada se toma con el fin de asegurar la prestación en beneficio del interés público, y que continúan las prestaciones del contrato inicial. En este caso, el Tribunal considera que no se aprecia la existencia de ninguna modificación del contrato ni de una nueva adjudicación, sino de una “decisión de carácter excepcional de continuación de prestación del servicio hasta la nueva adjudicación del nuevo contrato” y, en todo caso, de una duración de hasta nueve meses.

<sup>6</sup> En el Dictamen del [Consejo Consultivo de Aragón 98/2010, de 29 de septiembre](#), se alude a la posibilidad de continuación de la prestación de un servicio público, una vez éste se ha extinguido, señalando que hasta que no se produzca un acto formal y positivo de extinción del contrato “puede excepcionalmente continuar el contratista en la prestación del servicio por una imperiosa razón de orden público, como lo es la continuidad en la prestación del servicio público (...), y sin perjuicio de que, por ser la competencia irrenunciable (...) y estar tanto la Administración como los ciudadanos obligados a someterse a todos los contenidos ordenamiento (...), no pueda abstenerse lícitamente el Ayuntamiento de incoar y resolver el expediente tendente a la extinción del contrato, y que lo haga, además, en la brevedad del plazo que resulte congruente y racionalmente posible y al objeto de evitar que pueda interpretarse la existencia de una tácita y nueva adjudicación al mismo contratista con ausencia o alejamiento de las directrices, principios y criterios establecidos en la normativa comunitaria europea”.



la base de prórrogas tácitas o verbales, supone una infracción flagrante del ordenamiento jurídico vigente. Como se ha dicho, la prohibición de prórrogas tácitas estaba y está expresamente recogida en los artículos 23 del TRLCSP y 29 de la LCSP, que no las consideran admisibles “en ningún caso”, y la prohibición de contratación verbal –salvo que el contrato tenga carácter de emergencia– se contiene en el artículo 37.1 de la LCSP.

Esta contravención del ordenamiento jurídico se ha ido equiparando al supuesto, no ya de elusión de trámites esenciales del procedimiento, sino de contratación prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.<sup>7</sup>

De conformidad con el TRLCSP –aplicable, como ya se ha dicho, *ratio temporis* al supuesto de hecho que se analiza, en la medida en que “el acuerdo tácito” de continuación de la prestación sin contrato se produjo el mes de enero de 2018, por lo que no había entrado todavía en vigor la LCSP–, los contratos de las administraciones públicas y los contratos sujetos a regulación armonizada son inválidos, además de los casos en que la invalidez derive de la ilegalidad de sus cláusulas, “cuando lo sea alguno de sus actos preparatorios o el de adjudicación, por concurrir en los mismos alguna de las causas de derecho administrativo o de derecho civil a que se refieren los artículos siguientes” (artículo 31); y entre las causas de nulidad de derecho administrativo (artículo 32) se recogen “las indicadas en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre” –actualmente artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas–, entre ellas la relativa a que los actos de las administraciones públicas se hayan dictado “prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados”.<sup>8</sup>

En este sentido se pronuncia la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña en el [Dictamen 131/2020, de 5 de mayo](#), en el que, después de recordar que “la legislación de contratos atribuye un carácter formal a la contratación pública, con la imposición de un determinado procedimiento y su formalización y, paralelamente, con la prohibición de la contratación

---

<sup>7</sup> Tal como señala la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña en el [Dictamen 206/2013, de 6 de junio](#), –emitido con ocasión de la revisión de oficio de la prestación del servicio de limpieza de un complejo educativo más allá de la duración de la inicial, sin contrato–, con la omisión de la contratación prescrita legalmente, los artículos de la LCSP –de 2007, en el caso que se analiza– que se habrían infringido son, como mínimo, en relación con la fase de preparación del contrato, los artículos sobre el expediente de contratación y sobre los pliegos de cláusulas administrativas particulares y técnicas; en relación con la fase de selección de la contratista, los artículos sobre la convocatoria de las licitaciones y sobre la formalización, así como, adicionalmente, el artículo que establece la prohibición de contratación verbal excepto que el contrato tenga carácter de emergencia, en la medida en que se entiende que se produjo una contratación tácita o verbal. Asimismo, considera que “se constata que se habría eludido totalmente el procedimiento de contratación, ya que se rebasaría el límite de los contratos menores previsto para los contratos de servicios, se habría infringido la normativa de contratación verbal, con intención de evitar la aplicación de las normas de contratación administrativa pertinente,” y que, por tanto, hay una vulneración especialmente relevante del procedimiento de contratación pública, de manera que la ausencia total de procedimiento determina la invalidez del acto.

<sup>8</sup> Actualmente, el régimen de invalidez está regulado en los artículos 38 y siguientes de la LCSP, que, a diferencia del TRLCSP, no sólo es de aplicación a los contratos de las administraciones públicas, sino también a los contratos suscritos por los poderes adjudicadores.



verbal, excepto en los supuestos muy excepcionales de contratación de emergencia”, afirma que “de conformidad con la jurisprudencia, esta Comisión ha reiterado (dictámenes 333/2012, 244/2016 y 177/2019) la nulidad del encargo verbal y, por lo tanto, del contrato verbal celebrado por la Administración, por concurrencia de la causa de nulidad de pleno derecho recogida en el artículo 47.1.e de la LPAC, por remisión del artículo 39.1 de la LCSP, vista la omisión total del procedimiento legalmente establecido”.

En cuanto a los efectos de la declaración de nulidad, el artículo 35 del TRLCSP establece –en los mismos términos que el artículo 42 de la LCSP vigente– la obligación de restitución recíproca de las partes de las cosas que hayan recibido en virtud del contrato y, cuando esto no sea posible, como sucede en el caso que se analiza, la obligación de devolver el valor, así como también la obligación de la parte culpable de indemnizar a la contraria los daños y perjuicios sufridos y la posibilidad de continuación de los efectos del contrato nulo “bajo sus mismas cláusulas”, si la declaración de nulidad produce un grave trastorno al servicio público y hasta que se adopten las medidas urgentes para evitar el perjuicio.

Así, como es sabido, las consecuencias de la invalidez de los contratos pretenden la situación ideal de hacer desaparecer todos los efectos, si bien es habitual en la práctica que se produzcan situaciones en que procede la compensación o, incluso, la indemnización a alguna de las partes, habitualmente a la contratista que ha asumido la realización de las prestaciones que conformaban el objeto del contrato nulo. En este sentido, cabe también señalar que, si bien hay acuerdo por parte de la doctrina y de la jurisprudencia respecto de la necesidad de garantizar el equilibrio económico entre las partes, no hay unanimidad respecto de la vía procedimental procedente para hacerlo.<sup>9</sup>

En este ámbito se enmarcan instituciones diversas, como son la acción de enriquecimiento injusto y el reconocimiento extrajudicial de créditos, a las que se debe recurrir de forma absolutamente excepcional para no dar cobertura de manera general a actuaciones contrarias a Derecho; siendo la prohibición de enriquecimiento injusto una construcción jurisprudencial cuyo incumplimiento comporta el correspondiente deber de

---

<sup>9</sup> Así lo ha puesto de manifiesto la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña en el Dictamen 131/2020, de 5 de mayo, ya mencionado, en el cual afirma que “el principal problema práctico que plantea la contratación verbal es encontrar una solución jurídica correcta al supuesto frecuente en el que la empresa ha prestado efectivamente los servicios encargados verbalmente, sin haber recibido, a cambio, de la Administración el pago pactado. Hay acuerdo en la jurisprudencia, la doctrina de los órganos consultivos y la doctrina científica en el sentido de que la mencionada solución tiene que conseguir asegurar el equilibrio económico entre las partes. Por consiguiente, debe evitarse que se produzca un beneficio jurídicamente injustificado, mediante la imposición a la Administración de la obligación de pagar a la empresa una compensación económica por la prestación efectivamente realizada. No obstante, a partir de este acuerdo inicial, hay que constatar la existencia de una controversia en relación con el fundamento de esta obligación (la nulidad del encargo y, por lo tanto, del contrato verbal; la producción de un daño a la empresa; o la prohibición de enriquecimiento injusto de la Administración) y de la vía procedimental a seguir (revisión de oficio, responsabilidad patrimonial de la Administración, reconocimiento extrajudicial de crédito o enriquecimiento injusto)”.



compensación<sup>10</sup>, si bien, cabe reiterar, debe evitarse recurrir a estas figuras de manera que se acaben “normalizando” las situaciones de ilegalidad contractual.<sup>11</sup>

En este sentido, hay que recordar que la compensación que es procedente para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración no deriva del propio contrato nulo ni, por tanto, se ha de atender en todo caso a aquello que esté pactado, sino que deriva del deber de evitar el enriquecimiento –y el consiguiente empobrecimiento– derivado de las prestaciones realizadas, por lo que debería limitarse a tal efecto. Así, la doctrina de algunos órganos consultivos ha considerado que esta compensación se debe limitar al valor de la prestación, sin incluir el beneficio industrial.

En el Dictamen 131/2020, de 5 de mayo, ya mencionado, la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña afirma que “la restitución obligada por el artículo 42.1 de la LCSP, en el supuesto de liquidación de un contrato nulo, solo tiene que comprender el valor efectivo de la prestación realizada y no el resto de conceptos que incluye el valor estimado de un contrato que se presupone válido”, recordando también que “la obligación de la Administración de afrontar el pago al contratista, en la hipótesis de contrato verbal, no deriva de este contrato, que es nulo de pleno derecho, sino directamente de la ley, en concreto, de la previsión legal que impone la restitución recíproca de las prestaciones como primer efecto de la liquidación del contrato nulo”, de modo que al no hacerse el pago en cumplimiento de un contrato “su importe no se corresponde necesariamente con el precio del contrato, sino con

---

<sup>10</sup> Tal como recuerda la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias, en el [Informe 4/2016, de 7 de junio](#), relativo a la “duración de un contrato de servicios y su prórroga, plazo de ejecución y plazo de duración, retraso en la ejecución del servicio por causas no imputables al contratista”, “la teoría del enriquecimiento injusto de elaboración jurisprudencial, como las STS de 9 de octubre de 2000 o de 1 de marzo de 2004, exige el cumplimiento de los mismos requisitos exigidos en la legislación civil: a) la existencia de un enriquecimiento patrimonial de una de las partes; b) acompañada de un empobrecimiento patrimonial de la otra parte; c) la existencia de una relación de causalidad entre las dos relaciones anteriores; d) la ausencia de justificación de esa situación; e) que la prestación ejecutada haya sido consecuencia de una orden o decisión administrativa, no por una decisión unilateral del contratista”. A estos mismos presupuestos también alude el Tribunal Supremo en la [Sentencia de 11 de mayo de 2004 \(recurso 3554/1999\)](#), citada posteriormente en su [Sentencia de 12 de diciembre de 2012 \(recurso 5694/2010\)](#), en la cual se pronuncia sobre la aplicación de la prohibición de enriquecimiento injusto en el ámbito de la contratación pública.

<sup>11</sup> Tal como señala la Agencia Valenciana Antifraude, en la [Recomendación general “La vía del enriquecimiento injusto en el sector público: ¿uso o abuso?”](#), en la cual, después de recordar que “todo acuerdo de continuidad de los servicios públicos ajeno a los cauces legales previstos en la normativa contractual para los supuestos excepcionalísimos que hemos apuntado (anudados a la nulidad o a la novedosa previsión del art. 29.4 LCSP) accionaría el mecanismo del enriquecimiento injusto, contribuyendo a su generalización, en contra de su naturaleza excepcional”, concluye que “el enriquecimiento injusto como garantía de continuidad de un servicio público viene siendo una constante de los acuerdos contrarios a reparos de la intervención”, que “plantea serios problemas al producirse un vacío en la cobertura de la necesidad pública por el cauce legalmente previsto”, y “en materia de contratación, se trata de una medida excepcionalísima, anudada a la nulidad y no a la “prórroga de facto” de un contrato, más allá de la novedosa previsión del artículo 29.4 LCSP, por lo que, fuera de ambos supuestos, el acuerdo de continuidad de los servicios públicos accionaría el mecanismo del enriquecimiento injusto, contribuyendo a su generalización, en contra de su naturaleza excepcional”.



el coste de aquello que efectivamente haya realizado el contratista”. Y sigue razonando que “esta afirmación es coherente con la dinámica propia de la nulidad de pleno derecho: con el establecimiento de la obligación de restitución recíproca de las prestaciones, el legislador pretende la restauración de la situación existente antes de la actuación administrativa nula. Pretensión que se hace realidad en la medida de lo posible: si no es posible la restitución *in natura*, se sustituye por la devolución de su valor económico. En definitiva, la finalidad buscada por el artículo 42.1 de la LCSP es que ambas partes vuelvan al estado anterior al encargo verbal y la realización de la prestación. Es por este motivo que debe conseguirse que el contratista quede indemne mediante el abono del coste efectivo de su actuación, pero sin ir más allá, en particular, sin obtener el beneficio industrial propio de una contratación regular”.<sup>12</sup>

En este sentido, en el cálculo de la compensación, limitada a los costes efectivos y sin incluir los otros componentes retributivos propios de los contratos válidamente celebrados –como el beneficio industrial–, sí deben tenerse en cuenta los gastos salariales que efectivamente se hayan derivado de la realización de la prestación, con el incremento que, en su caso, éstas hayan experimentado con ocasión de la negociación colectiva. En cambio, en un supuesto como el descrito en los documentos que acompañan la petición de informe, en el que se está prestando un servicio en una situación totalmente contraria a la normativa de contratación pública, en ningún caso procederá hablar de “revisión de precios” del contrato, en la medida en que no existe tal contrato.<sup>13</sup>

Evidentemente, de la prohibición de enriquecimiento sin causa no deriva el nacimiento de un contrato o de obligaciones contractuales, en los casos de ausencia de contrato como el que se plantea en la petición de informe, sino únicamente el reconocimiento de la deuda para evitar dicho enriquecimiento injusto de la Administración, por lo que la cuantía a abonar a la empresa es la que proceda para evitar dicho enriquecimiento injusto, pero en ningún caso es un precio que pueda ser “revisado”. Ciertamente, en las sentencias del [Tribunal Superior de Justicia de Madrid 390/2016, de 10 noviembre \(recurso 614/2016\)](#) y

---

<sup>12</sup> Así lo ha considerado también el Consejo Consultivo de Andalucía en los dictámenes 270/2002, de 23 de octubre, 513/2020, de 30 de septiembre, y 720/2020, de 22 de diciembre, entre otros; y también se recoge en la [Instrucción 2/2012, de 12 de marzo, de la interventora general y de la directora de la Abogacía sobre la tramitación que se debe seguir en los supuestos de reconocimiento extrajudicial de créditos derivados de la contratación irregular](#), si bien la previsión relativa al hecho de que “el coste económico debe incluir en cualquier caso el enriquecimiento de la Administración, es decir, el valor de la cosa que la Administración haya recibido, y no es procedente un incremento en concepto de beneficio industrial” fue “suspendido provisionalmente” por la [Instrucción 3/2016, de 20 de julio, del interventor general de la Comunidad Autónoma y del director de la Abogacía de la Comunidad Autónoma](#).

<sup>13</sup> Tal como se señala en la [Sentencia nº 119/2017, de 2 junio, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León](#), a la cual se alude en la documentación que se adjunta a la petición de informe, en un caso en que “no consta acuerdo expreso alguno entre las partes para prorrogar el contrato, ni la tramitación de expediente alguno de prórroga del mismo, ni consta adoptado acuerdo alguno por el órgano de contratación, por lo que el contrato inicial no pudo prorrogarse (...)”, y que no es controvertido que la empresa continuó prestando los servicios más allá del contrato inicial, “es evidente que tales servicios podrán serle retribuidos a la recurrente en virtud de otro u otros contratos (la Administración sostiene que los servicios se prestaron mediante contratos menores) o al amparo de la doctrina que prohíbe el enriquecimiento sin causa, pero nunca en virtud de un contrato inicial que no ha sido prorrogado”.



[65/2017, de 22 de febrero \(recurso 696/2016\)](#), mencionadas en el informe jurídico que acompaña la solicitud de este informe, se afirma la improcedencia de la revisión de precios en supuestos de ejecución sin contrato<sup>14</sup> –aunque, hay que insistir, tampoco en el caso de que existiera un contrato vigente procedería dicha revisión fundamentada en la modificación de las condiciones salariales por negociación colectiva, como ya se ha dicho.

Para la determinación de la cuantía a abonar a la empresa que ha estado prestando servicios propios de un contrato público sin contrato, como compensación –que no precio– en el marco de la institución de la prohibición de enriquecimiento injusto, y partiendo de la necesidad de encontrar un equilibrio entre la continuación de la acción de la Administración y el respecto a los principios y a la normativa de contratación pública, tanto la doctrina como la jurisprudencia han señalado también la necesidad de tener en cuenta a efectos de esta determinación la actuación o la conducta de la empresa contratista. Así, se ha puesto de manifiesto la improcedencia del enriquecimiento u obtención de beneficio por parte de la empresa que también ha actuado con contravención de aquella normativa y principios siendo conocedora de la irregularidad, lo que toma especial relevancia en casos de prestación de servicios sin contrato y, por tanto, con una ausencia total de procedimiento. En este sentido, el Tribunal Supremo ha señalado que “el desequilibrio ha de estar constituido por prestaciones del particular que no se deban a su propia iniciativa ni revelen una voluntad maliciosa del mismo, sino que tengan su origen en hechos, dimanantes de la Administración pública, que hayan generado razonablemente en ese particular la creencia de que le incumbía un deber de colaboración con dicha Administración”.<sup>15</sup>

En términos más rotundos, el Consejo Consultivo de Andalucía, después de señalar que “en principio, la restitución solo puede comprender el valor de la prestación realizada, lo que incluye sus costes efectivos, pero no los demás componentes retributivos propios de un contrato válidamente celebrado, dado que, al ser el contrato nulo, no produce efectos económicos propios del contrato eficaz, por lo que la obligación de devolver no deriva, en este caso, del contrato”, afirma que “el contratista que consiente una irregular actuación administrativa, prestando por su parte unos servicios sin la necesaria cobertura jurídica sin oposición alguna, se constituye en copartícipe de los vicios de que el contrato pueda adolecer, dando lugar a que recaigan sobre él mismo las consecuencias negativas de tales vicios” y que “resulta improbable que quien contrata con la Administración desconozca, por

---

<sup>14</sup> En estas sentencias, además de recordar que “la revisión de precios es propia de los contratos que celebren las Administraciones Públicas, (...) la realidad de la forma en que la recurrente accedió a la prestación del servicio lo fue por razones de urgencia e interés público, sin seguirse procedimiento de contratación alguno establecido en el TRLCSP, ni respetarse su normativa, y sin haberse producido la preceptiva fiscalización previa del gasto”, también se afirma que dicha actuación “no puede imputarse únicamente a la Administración, ya que la recurrente –que además como contratista habitual debía de conocer las formalidades de la contratación administrativa– aceptó el encargo realizado por la Administración en la forma que lo hizo sin procedimiento de selección del contratista ni publicidad, eludiendo la observación de los requisitos formales de la normativa de contratación pública que le podrían perjudicar tales como la licitación pública en concurrencia competitiva, y la selección del contratista de acuerdo con los principios de congruencia, transparencia e implícitamente de igualdad para que todos puedan participar en el proyecto de selección de contratista, beneficiándose por tanto de tal situación irregular”.

<sup>15</sup> [Sentencia de 23 de marzo de 2015 \(recurso 993/2014\)](#) –que reproduce los términos de la [Sentencia de 18 de julio de 2003 \(recurso 254/2002\)](#).



mínima que sea su diligencia, que no puede producirse una contratación prescindiendo de todo procedimiento”, de modo que solo procederá el abono íntegro de la prestación, y no solo los gastos, “cuando no puede calificarse al contratista como partícipe de la nulidad”.<sup>16</sup>

Y también la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña, en el ya citado Dictamen 131/2020, de 5 de mayo, afirma, por un lado, que “siempre deberá efectuarse el reproche a la Administración: nunca puede alegar desconocimiento de su sujeción al principio de legalidad administrativa y, en materia de contratación pública, de la imposición legal de procedimiento y formalización, con prohibición expresa de la contratación verbal” y, por otro lado, que “este reproche también se puede formular habitualmente al contratista” en la medida que “es muy improbable que la empresa que contrata con la Administración desconozca, por muy pequeña que sea su capacidad y su diligencia, la irregularidad de su actuación: que ignore que no puede realizar la prestación solicitada por la Administración, sin formular ninguna oposición, con la única cobertura de un encargo verbal, al margen de cualquier exigencia formal”, si bien “no se pueda descartar totalmente” la posibilidad de que desconociera la falta de cobertura legal de la operación en la que interviene. En este sentido, afirma que “lo más probable, por lo tanto, es que se pueda considerar este contratista como copartícipe de los vicios del contrato y, en este sentido, como partícipe de la nulidad provocada” y, en definitiva, que “en esta hipótesis no es absurdo, sino todo lo contrario, que pueda considerarse conveniente que recaigan también sobre esta parte las consecuencias negativas de los vicios mencionados”.<sup>17</sup>

Adicionalmente, y tomando también en consideración la participación y el conocimiento de la empresa contratista en la situación de hecho contraria a Derecho, de la que también se ha podido beneficiar habiendo sido “contratista” sin ganar la licitación previa correspondiente, conviene señalar que si las partes han accedido a la ficción de la “prórroga” del contrato, es coherente con los propios actos de ambas que se mantengan las condiciones con que se estaba prestando el servicio, sin pretender una “revisión” de precios, que, además, tampoco procedería, como se ha dicho, en caso de que, efectivamente, se estuviera ejecutando un contrato válido y vigente.

---

<sup>16</sup> Dictámenes del Consejo Consultivo de Andalucía 513/2020, de 30 de septiembre, y 720/2020, de 22 de diciembre, ya mencionados, y en el mismo sentido el Consejo Consultivo de Aragón en el [Dictamen 5/2020, de 28 de enero](#), en el cual también afirma tener “la impresión de que se ha asumido rutinariamente y con cierto automatismo, tanto por parte de la Administración como por parte de los contratistas, el recurso al procedimiento excepcional de la revisión de oficio y que, como consecuencia de la nulidad del contrato, se puede terminar abonando a las empresas el importe facturado sin analizar si realmente se corresponde o no con el valor de la prestación” i que “actuando así, no habría diferencia entre las consecuencias de un contrato ajustado a derecho y otro nulo de pleno derecho, y esto es una consecuencia indeseable que conviene evitar”.

<sup>17</sup> En este mismo Dictamen la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña alude a que esta tesis “es la que mayoritariamente mantienen los órganos consultivos”, si bien “aunque sea excepcionalmente, habitualmente se admite la inclusión del beneficio industrial en caso de inexistencia de culpa (dolo o negligencia) o bien de mala fe del contratista (...) en aquella hipótesis en la cual, vistas las circunstancias del caso concreto, no se pueda afirmar que tenía conocimiento de la irregularidad del contrato y, por consiguiente, no proceda su calificación como cocausante de la nulidad”.



## **V. Otras consecuencias derivadas de la realización de prórrogas tácitas o verbales y posibles alternativas conformes a Derecho**

Al margen de la solución procedimental que se adopte ante la existencia de un contrato nulo, derivado de una prórroga tácita o verbal, conviene recordar que el abono de la compensación que proceda, de conformidad con lo señalado en la consideración jurídica anterior, para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración, no exime de la exigencia de las responsabilidades en que, en su caso, hayan incurrido las personas funcionarias y las autoridades que hayan participado en la actuación contraria a Derecho.<sup>18</sup>

En este sentido, y dejando de lado la responsabilidad en que se pueda incurrir en el ámbito penal –derivada de las diversas conductas punibles recogidas en el Código penal en relación con la actuación de los funcionarios y autoridades–, hay que recordar que la disposición adicional vigésima octava de la LCSP prevé, por una parte, la responsabilidad patrimonial de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones Públicas derivada de sus actuaciones en materia de contratación pública, tanto por daños causados a particulares como a la propia Administración, que debe exigirse de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y su normativa reglamentaria de desarrollo; y, por otra parte, la responsabilidad disciplinaria del personal al servicio de las Administraciones Públicas en que pueden incurrir en caso de infracción o aplicación indebida de los preceptos de la LCSP, que se exigirá de acuerdo con la normativa específica en la materia.<sup>19</sup>

Asimismo, debe también tenerse en cuenta la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno –que tiene por objeto, entre otros, establecer los principios y las obligaciones de buen gobierno de acuerdo con los que deben actuar los altos cargos, el personal al servicio de la Administración y demás personas a las que es aplicable esta Ley, así como regular el régimen de garantías y responsabilidades por el incumplimiento de los deberes y las obligaciones que establece, y que tiene la finalidad de establecer un sistema de relación entre las personas y la Administración pública y los demás sujetos obligados, fundamentado, entre otros, en la mejora de la gestión administrativa y la garantía de la rendición de cuentas y de la responsabilidad en la gestión pública (artículo 1)–, en la que se tipifica como infracción grave en materia de buen gobierno “adoptar acuerdos manifiestamente contrarios al ordenamiento jurídico con perjuicio grave para la Administración, los interesados o los ciudadanos” (artículo 78.3.a).

Por su parte, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, prevé un conjunto de infracciones, en el ámbito del buen gobierno,

---

<sup>18</sup> Se pronuncian en este sentido la Audiencia Nacional en la [Sentencia de 6 de junio de 2018 \(recurso 1007/2016\)](#) y, muy recientemente, el Juzgado Contencioso Administrativo de Ourense, en la [Sentencia de 13 de enero de 2021 \(recurso 246/2017\)](#).

<sup>19</sup> En la disposición adicional decimonovena del TRLCSP también se preveía la responsabilidad patrimonial de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones Públicas, en estos mismos términos, así como la responsabilidad disciplinaria de este personal en caso de infracción o aplicación indebida de sus preceptos “cuando mediare al menos negligencia grave”, la cual se preveía que constituyera falta muy grave que tenía que exigirse de acuerdo con la normativa específica en la materia.



y de sanciones a través de las que pueden depurarse las responsabilidades derivadas de la actuación de los altos cargos, tanto del ámbito estatal, como autonómico y local (artículo 25), entre las que se encuentra como infracción muy grave la adopción de “compromisos de gastos, reconocimiento de obligaciones y ordenación de pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o en la de Presupuestos u otra normativa presupuestaria que sea aplicable”, cuando se trate de una actuación culpable (artículo 28.c).

En otro orden de consideraciones, también se considera necesario recordar las posibilidades previstas en la normativa de contratación pública a fin de aunar los límites temporales de los contratos, configurados por dicha normativa para evitar que los contratos se prolonguen indefinidamente impidiendo la concurrencia de nuevas empresas licitadoras, con la existencia *de facto* de supuestos en los que, por circunstancias que pueden ser diversas –algunas imputables a los órganos de contratación y otras no–, no se puede disponer a tiempo de un contrato requerido para cubrir necesidades inminentes, en ocasiones antes de que finalice el contrato precedente que estaba haciéndolo.

A esta finalidad obedece, específicamente, la posibilidad de prórroga de carácter forzoso y excepcional –tal como denota su supeditación a la concurrencia de “incidencias resultantes de acontecimientos imprevisibles” y de “razones de interés público para no interrumpir la prestación”– prevista en el artículo 29.4 de la LCSP, con los límites y las condiciones a las que ya se ha aludido en la consideración jurídica III de este informe, si bien, como también se ha dicho, no resulta aplicable al supuesto de hecho planteado en la consulta al cual resulta aplicable el TRLCSP, dado que la finalización del contrato y la continuación de la ejecución de la prestación se dio en un momento anterior a la entrada en vigor de la LCSP.

Asimismo, a esta finalidad obedece también la obligación de la empresa contratista de seguir prestando el servicio hasta la formalización del nuevo contrato, prevista tanto en el ROAS como en la LCSP y a la que se ha hecho referencia en la consideración jurídica III, si bien tampoco resulta aplicable al supuesto de hecho planteado en la petición de informe a esta Junta Consultiva, tanto por razón de la tipología contractual –al no tratarse de un contrato de concesión ni de gestión indirecta de servicios públicos locales–, como *ratione temporis*, por lo que se refiere a la previsión de la LCSP.

En cambio, sí que resultaba plenamente aplicable al supuesto de hecho planteado en el escrito de petición de informe la posibilidad prevista tanto en el artículo 170 del TRLCSP como en el artículo 168 de la LCSP de recurrir al procedimiento negociado sin publicidad en caso de quedar desierto un procedimiento abierto o restringido seguido previamente; e, incluso, también se podría plantear la posibilidad de llevar a cabo la contratación mediante un procedimiento negociado sin publicidad por razón de urgencia, de conformidad con lo dispuesto en los mismos artículos 170 del TRLCSP y 168 de la LCSP –teniendo en cuenta que la causa habilitante en este supuesto exige que la urgencia sea resultante de acontecimientos imprevisibles y no imputables al órgano de contratación.

Asimismo, si bien en ocasiones se ha planteado la posibilidad de contratos “menores puente”,<sup>20</sup> descartando la posibilidad de tramitación urgente del expediente porque no da

---

<sup>20</sup> Sobre esta cuestión se ha pronunciado la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias, en el Informe 4/2016, de 7 de junio, ya mencionado, señalando que para garantizar la



respuesta en casos de necesidad inmediata, no puede dejar mencionarse actualmente la posibilidad de llevar a cabo una contratación mediante un procedimiento abierto simplificado –abreviado o no, en función de la cuantía–, para cubrir el servicio durante los meses en que se licita el nuevo contrato, a la que, ciertamente, es probable que sólo se presentara la empresa que ya está prestando el servicio, en caso de que opere la subrogación de personal, pero que, en primer término, da cobertura legal a la situación que se da entre dos contratos y, en segundo lugar, permite justamente la revisión de las condiciones –como por ejemplo, las salariales aplicables al personal que debe prestarlo–, en su caso, de acuerdo con la realidad de cada momento.

Para finalizar, es obligado mencionar la correcta planificación y programación de la contratación pública como medio que, además de ser obligatorio actualmente de conformidad con el artículo 28 de la LCSP, es crucial para evitar este tipo de situaciones radicalmente ilegales –o, cuanto menos, reducir la probabilidad de que se produzcan– que, adicionalmente a los perjuicios que pone de manifiesto este informe, también conllevan el riesgo de que se haga un uso ineficiente de los recursos públicos.<sup>21</sup>

Sobre la base de las consideraciones anteriores, la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contractación Administrativa formula las siguientes

## **CONCLUSIONES**

I. No procede la revisión de precios de un contrato motivada por el incremento sobrevenido de los costes salariales de las empresas contratistas derivados de la negociación colectiva, ni en el periodo de su duración inicial, ni en el de su prórroga. Además, tampoco es procedente hablar de “revisión de precios” en caso de que se esté ejecutando una prestación sin cobertura contractual bajo la apariencia de una prórroga, que no es tal, ya que se ha acordado de forma tácita o verbal y, por tanto, es contraria a Derecho.

II. Los contratos del sector público pueden ser objeto de las prórrogas que se hayan previsto de manera expresa en los pliegos, con las características y los requisitos

---

prestación de un servicio en el periodo que va desde la extinción del contrato hasta la adjudicación de uno nuevo, tras la tramitación del oportuno procedimiento, una posibilidad sería la de suscribir un contrato independiente, “bien a través de la celebración de un contrato menor puente; bien a través de una licitación por la vía de urgencia”, y que “habrá de justificarse que el contrato tiene un carácter transitorio, cuáles son las prestaciones esenciales y la frecuencia mínima imprescindible de las mismas. Se justificaría así que no se busca una prórroga fraudulenta del contrato, sino el dar una solución de una situación de necesidad y de garantía del interés público”.

<sup>21</sup> Así lo afirma también la Agencia Valenciana Antifraude, en la [Recomendación general “La planificación: herramienta clave para prevenir los riesgos de corrupción en las organizaciones”](#), en la cual recuerda que es “imprescindible que cada organización planifique la manera de gastar los recursos públicos en beneficio de la comunidad, tratando así la contratación como inversión meditada y justificada” y que “planificar los contratos posibilitará su control interno (especialmente el control financiero permanente) contribuyendo así a minimizar los riesgos de corrupción, sus costes económicos y la ‘parálisis funcional’ al retrasar la ejecución de las prestaciones contratadas con la el consiguiente descrédito reputacional”.



establecidos por la normativa de contratación pública, a las que se alude en la consideración jurídica III de este informe, sin que en ningún caso se pueda producir la prórroga de un contrato por el consentimiento tácito de las partes. Por tanto, la continuación de las prestaciones propias de un contrato público más allá de su duración y la de su o sus eventuales prórrogas, al margen de las excepciones tasadas y legalmente establecidas – previstas actualmente en los artículos 29.3, 29.4, 195.2 y 288.a de la LCSP y en el artículo 235.a del Decreto 179/1995, de 13 de junio, por el cual se aprueba el Reglamento de obras, actividades y servicios de los entes locales, a las que también se ha hecho referencia en aquella misma consideración jurídica III de este informe–, sobre la base de prórrogas tácitas o verbales, supone una infracción flagrante del ordenamiento jurídico vigente.

**III.** La compensación que procede abonar a una empresa que haya estado ejecutando las prestaciones propias de un contrato público sin contrato, para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración, no deriva de la prórroga verbal o tácita del contrato, que es nula, sino que deriva del deber de evitar dicho enriquecimiento, por lo que debe limitarse a tal efecto, teniendo en cuenta la actuación o la conducta de la empresa, en los términos en que lo ha señalado la doctrina y la jurisprudencia a que se hace referencia en la consideración jurídica IV de este informe.

**IV.** El abono de la compensación que proceda para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración no exime de la exigencia de las responsabilidades en que, en su caso, hayan incurrido las personas funcionarias y las autoridades que hayan participado en la actuación contraria a Derecho.

**Barcelona, 12 de febrero de 2021**