

LA DURACIÓN DE LOS CONTRATOS: PRÓRROGAS Y ÓRDENES DE CONTINUIDAD

I. EVOLUCIÓN NORMATIVA: DE LA CONTINUIDAD LOCAL Y LAS PRÓRROGAS TÁCITAS A LA VIGENTE LCSP

No todas las prolongaciones temporales son “prórrogas”, aunque en la práctica se las denomine así. Bajo expresiones como prórroga forzosa, prórroga extraordinaria, continuidad, orden de servicio u orden de continuidad se han agrupado históricamente fenómenos jurídicos diferentes. La prórroga ordinaria mantiene un contrato vigente; la prórroga excepcional del artículo 29.4 también preserva temporalmente el mismo vínculo, pero sólo bajo presupuestos tasados; la continuidad del artículo 288.a opera cuando una concesión se ha extinguido por cumplimiento; y la prestación que continúa sin cualquiera de esos títulos nos sitúa ante un escenario de irregularidad contractual.

La perspectiva histórica resulta imprescindible, porque muchas de las expresiones todavía utilizadas proceden de una regulación local que sí contemplaba una forma específica de continuidad forzosa, mientras que las reformas de 1999 y las leyes posteriores se orientaron deliberadamente a proscribir las prórrogas tácitas y a reforzar la concurrencia. La LCSP de 2017 no supone un simple retorno a modelos anteriores, crea mecanismos diferentes, jurídicamente delimitados, para conciliar continuidad y concurrencia.

1. El antecedente local: Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales de 1953¹

El art. 59 del RCCL señalaba que:

Los contratos referentes a servicios o suministros que tengan por objeto atender a necesidades permanentes podrán ser prorrogados en su término final por la Corporación, obligatoriamente para el contratista, hasta que, realizadas dos subastas consecutivas o un concurso, según procediere, se encuentre aquélla, a falta de licitador, en las condiciones eximentes a ambas formas de contratación.

Esta prórroga se entenderá hasta que el nuevo contratista se haga cargo del servicio o la Corporación interesada comience a prestarlo por administración, sin que pueda exceder en ningún caso de seis meses.

La jurisprudencia contencioso-administrativa avaló este tipo de “prórrogas” – aunque la referencia a “en su término final” nos sitúa ante una continuidad y no propiamente ante una prórroga- hasta la derogación del Decreto; e incluso entendió que durante el período de vigencia de esa “prórroga” se aplicaba la revisión de precios.

Se interpretaba esta prórroga como una modalidad del ius variandi que ostenta la Administración hasta que el nuevo contratista o la Administración se hagan cargo del servicio.

¹ Decreto de 9 de enero de 1953

2. El Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955² y el principio de continuidad

El segundo antecedente esencial es el art. 128.1. 1.ª del RSCL, que contempla, entre las obligaciones del **concesionario**, la de:

1.ª Prestar el servicio del modo dispuesto en la concesión **u ordenado posteriormente por la Corporación concedente**, incluso en el caso de que circunstancias sobrevenidas e imprevisibles ocasionaren una subversión en la economía de la concesión, y sin más interrupciones que las que se habrían producido en el supuesto de gestión directa municipal o provincial.

Este precepto fue la base tradicional de la continuidad en el ámbito local, especialmente cuando las leyes generales de contratos no contenían una regla expresa equivalente a la actual del art. 288.a) LCSP. La jurisprudencia de los años ochenta vinculó esa obligación con la prevalencia del interés general en la prestación ininterrumpida del servicio público, y precisó que la continuidad postcontractual impuesta por la Administración no debía confundirse con una prórroga ordinaria y que, al operar coactivamente por razones de interés público, generaba una contrapartida económica para el concesionario.³

El RSCL continúa siendo relevante en el ámbito local, pero su utilización actual debe armonizarse con la LCSP y con los principios europeos de contratación. No puede convertirse en una habilitación general para eludir los procedimientos competitivos. Su función histórica y su vigencia explican la posibilidad de imponer la continuidad en determinadas concesiones locales, pero la jurisprudencia reciente obliga a aplicarlo desde la transitoriedad, la proporcionalidad y *la existencia de una licitación sucesora*.

3. Ley de Contratos del Estado de 1965

La Ley de Contratos del Estado previó que la Administración pudiera concertar con particulares los pactos y condiciones que tuvieran por conveniente, siempre que no fueran contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración (art. 10); lo que constituía una traslación del art. 1255 del Código Civil -que reconoce el principio de autonomía de la voluntad- al ámbito de la contratación pública. Y así, la propia Junta Consultiva de Contratación administrativa estatal consideró la figura de la prórroga tácita como una manifestación del principio de libertad de pactos (informe 1/1971, de 12 de febrero).

Ahora bien, nada se reguló sobre las prórrogas de los contratos de modo genérico, más allá de alguna previsión específica para el contrato de gestión de servicios públicos, al disponer el art. 64 que:

² Decreto de 17 de junio de 1955.

³ Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sentencia de 18 de noviembre de 1986; en la misma línea, STS de 22 de marzo de 1985 y STS 7263/1986, de 20 de diciembre, sobre prevalencia de la continuidad del servicio y compensación en situaciones postcontractuales.

La gestión **no podrá tener carácter perpetuo o indefinido**, fijándose necesariamente su duración y las prórrogas de que pueda ser objeto sin que en ningún caso pueda exceder el plazo total incluidas las prórrogas, de noventa y nueve años.

Regulación reproducida en el art. 199 del Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Contratación del Estado.

4. La Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP)

Tampoco en la LCAP se contenía referencia general alguna a la duración de las prórrogas, en el sentido de si estas podían o no exceder del plazo inicial del contrato, a excepción del contrato de suministro, en su modalidad de arrendamiento, para el que se estableció que “no se admitirá la prórroga tácita y *la prórroga expresa no podrá extenderse a un período superior a la mitad del contrato inmediatamente anterior*” (art. 175.2).

En cambio, para los contratos de consultoría y asistencia, de los servicios y de los de trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración, sólo se dispuso que “no podrán tener un plazo de vigencia superior a cuatro años con las condiciones y límites establecidos en las respectivas normas presupuestarias de las Administraciones Públicas, si bien podrá preverse en el mismo contrato su modificación y ***su prórroga por mutuo acuerdo de las partes antes de la finalización de aquél, sin que la duración total de contrato incluidas las prórrogas, pueda exceder de seis años***” (art. 199.1).

4. La Ley 53/1999, de 28 de diciembre: el punto de inflexión contra la prórroga tácita

La reforma de 1999 es el verdadero punto de inflexión. La Ley 53/1999 declaró expresamente en su exposición de motivos que una de sus finalidades era incrementar la concurrencia, la transparencia y la objetividad y destacó, entre las medidas adoptadas, “**la supresión de la posibilidad de prórrogas tácitas** en los contratos administrativos” y la reducción de determinadas duraciones.

La nueva redacción del art. 68.1, relativo al expediente de contratación, exigió que en este se precisara el plazo de duración del contrato “y, cuando estuviere prevista, de su posible prórroga y alcance de la misma, que, en todo caso, habrá de ser expresa, sin que pueda prorrogarse por consentimiento tácito de las partes”.

Paralelamente, en el art. 199.1, relativo a los contratos de consultoría y asistencia y servicios, además de disminuir el plazo de su duración total a cuatro años, se incorporó la regla novedosa de que **las prórrogas no podían ser “concertadas aislada o conjuntamente por un plazo superior al fijado originariamente”**, si bien dejando intacto el art. 158 relativo a la duración y prórrogas del contrato de gestión de servicios públicos, que seguía omitiendo todo pronunciamiento al respecto y tan sólo afectado por los distintos plazos totales de duración dependiendo de lo que comprendiese su ejecución y explotación.

La jurisprudencia y la doctrina consultiva interpretaron esta reforma de manera estricta. Incluso los contratos anteriores que contenían mecanismos de prórroga tácita fueron objeto de una lectura restrictiva una vez que la nueva norma expresó con claridad la voluntad de impedir relaciones contractuales perpetuadas por mera inacción. Informes de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado de 2004 y 2006 consolidaron la idea de que una vez terminado el plazo no cabe inferir una prórroga por el comportamiento de las partes.⁴

La razón material de la reforma sigue siendo plenamente actual: una prórroga tácita no sólo afecta a contratante y contratista, también excluye a terceros que podrían concurrir a una nueva licitación y que ajustaron sus decisiones empresariales sobre la base de que el mercado volvería a abrirse al terminar el período anunciado.

5. El TRLCAP de 2000⁵

El TRLCAP incorporó las modificaciones de 1999:

- El art. 67.1 reprodujo la exigencia de que la prórroga estuviera prevista y fuera expresa y prohibió nuevamente que el contrato pudiera prorrogarse por el consentimiento tácito de las partes.
- En materia de servicios, el art. 198 mantuvo un máximo inicial de dos años, cuatro años de duración total y la regla de que las prórrogas no podían superar, aislada o conjuntamente, el plazo originario.

6. La Ley 30/2007 y el TRLCSP de 2011

El art. 23.2 estableció como regla general para todo tipo de contratos, independientemente de su objeto, que:

El contrato podrá prever una o varias prórrogas siempre que sus características permanezcan inalterables durante el período de duración de estas y que la concurrencia para su adjudicación haya sido realizada teniendo en cuenta la duración máxima del contrato, incluidos los períodos de prórroga. La prórroga se acordará por el órgano de contratación y será obligatoria para el empresario, salvo que el contrato expresamente prevea lo contrario, sin que pueda producirse por el consentimiento tácito de las partes.

No se hacía mención al plazo de duración de las prórrogas.

⁴ Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, Expediente 31/17, Informe de 9 de mayo de 2019, “Diversas cuestiones sobre el pago de un contrato de gestión de servicios públicos”.

⁵ Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.

Por el contrario, dejando al margen el contrato de suministro-arrendamientos (prórroga no superior a la mitad del contrato inmediatamente anterior), para el específico contrato de servicios, sin embargo, los respectivos art. 279.1 y 303.1 de los mismos textos legales derogados establecieron que:

[...] podrá preverse en el mismo contrato su prórroga por mutuo acuerdo de las partes antes de la finalización de aquél, siempre que la duración total del contrato, incluidas las prórrogas, no exceda de seis años, y que las prórrogas no superen, aislada o conjuntamente, el plazo fijado originariamente.

El fundamento residía, una vez más, para el contrato de servicios, en evitar una excesiva duración del contrato y en evitar un cierre injustificado del mercado.

7. La LCSP de 2017.

La LCSP de 2017 conserva la prohibición de prórroga tácita, mantiene la lógica de periodicidad competitiva e introduce dos novedades esenciales:

- La *prórroga excepcional* del último párrafo del art. 29.4, destinada a cubrir el intervalo cuando la nueva licitación se ha iniciado diligentemente, pero acontecimientos imprevisibles surgidos en el procedimiento de contratación impiden formalizar a tiempo el contrato sucesor.
- El inciso final del art. 288.a, que impone al concesionario, en caso de extinción por cumplimiento, *la obligación de continuar* hasta la formalización del nuevo contrato.

La LCSP no rehabilita la prórroga tácita, ni recupera la prórroga forzosa de antaño. Prevé dos figuras específicas, sometidas a requisitos diferentes, con la finalidad común de que la prestación se mantenga sin que esta continuidad se transforme en una extensión indefinida del contrato inicial.

La LCSP incorpora, además, otro cambio importante respecto del TRLCSP, y es que en el art. 29 se establece el plazo de duración de los contratos de suministros o servicios de prestación sucesiva en un máximo de cinco años incluyendo las prórrogas, sin establecer ningún tipo de limitación en cuanto a la duración de las prórrogas, por lo que es posible hacer un contrato con una duración inicial más corta y varias prórrogas sucesivas (frente a la regulación del contrato de servicios en el TRLCSP, que establece una duración máxima de cuatro años, con posibilidad de prórroga por mutuo acuerdo siempre que la duración total del contrato, incluidas las prórrogas, no exceda de seis años, “y que las prórrogas no superen, aislada o conjuntamente, el plazo fijado originariamente”).

Antes de analizar los distintos tipos de prórrogas que contempla el art. 29, indicar que el precepto no agota el tratamiento que la LCSP hace de las prórrogas. Así, debe tenerse también en cuenta:

- El art. 35, referido al contenido mínimo del contrato, que recoge en su apartado 1.g), entre los documentos en los que se formalicen los contratos que celebren las entidades del sector público, salvo que ya se encuentren recogidas en los Pliegos, deberán incluir, necesariamente la mención a “La duración del contrato o las fechas estimadas para el comienzo de su ejecución y para su finalización, así como la de la prórroga o prórrogas, si estuviesen previstas”.
- Las prórrogas deben estar consideradas para la debida determinación del valor estimado de los contratos, como dispone el art. 101.2.a) LCSP, cuyo cálculo debe tener en cuenta necesariamente las “eventuales prórrogas del contrato”.

II. LA PRÓRROGA ORDINARIA DEL ART. 29.2 LCSP

2. El contrato podrá prever una o varias prórrogas **siempre que sus características permanezcan inalterables durante el período de duración de estas**, sin perjuicio de las modificaciones que se puedan introducir de conformidad con lo establecido en los art. 203 a 207 de la presente Ley.

La prórroga se acordará por el órgano de contratación y será obligatoria para el empresario, siempre que su preaviso se produzca al menos con dos meses de antelación a la finalización del plazo de duración del contrato, *salvo que en el pliego que rija el contrato se establezca uno mayor*. Quedan exceptuados de la obligación de preaviso los contratos cuya duración fuera inferior a dos meses.

En ningún caso podrá producirse la prórroga por el consentimiento tácito de las partes.

La prórroga del contrato establecida en este apartado no será obligatoria para el contratista en los casos en que en el contrato se dé la causa de resolución establecida en el art. 198.6 *por haberse demorado la Administración en el abono del precio más de seis meses*.

La prórroga mantiene el vínculo contractual, de ahí la exigencia de que “*sus características permanezcan inalterables durante el período de duración de estas*”. No cabe, por tanto, su alteración, sin perjuicio claro está de la posibilidad de que durante las mismas se produzcan modificaciones conforme los arts. 203 a 207 LCSP.

Por otro lado, la prórroga que se acuerde será obligatoria para el contratista “*siempre que su preaviso se produzca al menos con dos meses de antelación*”. Las consecuencias de un preaviso extemporáneo son la nulidad de la prórroga acordada, y la consideración de que la prestación realizada carece de cobertura contractual. Es el supuesto que expresamente contempla la **STSJ de Andalucía (sede Sevilla), núm. 261/2025, de 19 de marzo**, que concluye lo siguiente:

QUINTO.- Realizados los servicios bajo una prórroga nula y, por tanto, sin cobertura contractual, procede reconocer a la interesada la indemnización correspondiente, conforme al art. 106. 4 Ley 39/2015, que viene determinada por **el precio de estos servicios**, conforme al informe pericial de la parte.

(...) la nulidad de la prórroga del contrato supone que los servicios prestados no están amparados por el contrato anterior y sus cláusulas. **No rige, en consecuencia, en este periodo el principio de riesgo y ventura...**

III. LA PRÓRROGA EXCEPCIONAL DEL ART. 29.4 LCSP

4. Los **contratos de suministros y de servicios de prestación sucesiva** tendrán un plazo máximo de duración de cinco años, incluyendo las posibles prórrogas que en aplicación del apartado segundo de este art. acuerde el órgano de contratación, respetando las condiciones y límites establecidos en las respectivas normas presupuestarias que sean aplicables al ente contratante.

(...)

No obstante lo establecido en los apartados anteriores, **cuando al vencimiento de un contrato no se hubiera formalizado el nuevo** contrato que garantice la continuidad de la prestación a realizar por el contratista **como consecuencia de incidencias resultantes de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación producidas en el procedimiento de adjudicación y existan razones de interés público** para no interrumpir la prestación, **se podrá prorrogar el contrato originario** hasta que comience la ejecución del nuevo contrato y en todo caso **por un periodo máximo de nueve meses, sin modificar las restantes condiciones del contrato, siempre que el anuncio de licitación del nuevo contrato se haya publicado con una antelación mínima de tres meses** respecto de la fecha de finalización del contrato originario o, tratándose de un contrato basado en un acuerdo marco o un contrato específico en el marco un sistema dinámico de adquisición, se hayan enviado las invitaciones a presentar oferta del nuevo contrato basado o específico al menos quince días antes de la finalización del contrato originario.

El último párrafo del art. 29.4 es una de las innovaciones más relevantes de la LCSP. Pretende resolver un supuesto muy concreto: la Administración ha puesto en marcha la contratación sucesora con antelación suficiente, pero acontecimientos imprevisibles surgidos durante el procedimiento de adjudicación impiden que el nuevo contrato esté formalizado cuando vence el anterior; al mismo tiempo, existen razones de interés público que impiden interrumpir la prestación. En ese escenario, la ley permite prorrogar excepcionalmente el contrato originario hasta que comience la ejecución del nuevo, con un máximo de nueve meses.

La figura no es una prórroga tácita, ni una autorización general para remediar retrasos de gestión. La Junta Consultiva estatal la ha descrito como un supuesto excepcional de mantenimiento o rehabilitación temporal de los efectos del contrato para evitar un perjuicio al interés público.⁶ Su carácter excepcional obliga a una interpretación restrictiva de todos sus presupuestos.

A diferencia de la prórroga ordinaria, **no necesita estar prevista en los pliegos**. Su fuente es directamente la ley. Pero esa ventaja en términos de previsión se compensa con requisitos materiales mucho más estrictos: imprevisibilidad, interés público, licitación sucesora iniciada con antelación y límite absoluto de nueve meses.

⁶ Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, **Informe 36/2020, de 11 de febrero de 2021**, relativo a prórroga de contratos de servicios; califica el art. 29.4 como supuesto excepcional de mantenimiento temporal de efectos y no como prórroga tácita.

Ámbito objetivo: contratos de prestación sucesiva

Por su ubicación en el art. 29.4 y por su finalidad, la prórroga excepcional está pensada para **contratos de suministros y servicios de prestación sucesiva**. Carece de sentido en un contrato de resultado ya ejecutado o en una obra cuyo problema sea terminar una prestación pendiente, donde la figura pertinente puede ser la ampliación del plazo de ejecución u otras instituciones propias del contrato.

La Junta Consultiva de Cataluña ha sostenido, además, que no resulta procedente superponer el art. 29.4 a las concesiones de servicios sometidas a la LCSP, porque estas disponen de una regla específica de continuidad en el art. 288.a y su duración se regula en el art. 29.6.⁷ La especialidad concesional evita aplicar a la misma situación dos regímenes con requisitos y límites temporales distintos.

Esta delimitación es esencial cuando se trata de contratos de “gestión de servicios públicos” adjudicados al amparo de la normativa anterior, y que en la práctica no siempre integran un negocio concesional. Más adelante analizaremos la problemática ligada a las situaciones de derecho transitorio.

Requisitos:

1.- Vencimiento sin nuevo contrato formalizado

La prórroga excepcional presupone que el contrato precedente se aproxima a su vencimiento y que el nuevo contrato que debe garantizar la continuidad todavía no puede iniciar su ejecución.

2.- Acontecimientos imprevisibles producidos en el procedimiento de adjudicación

Este es el elemento que más limita la figura. La ley no habla de cualquier retraso, sino de «incidencias resultantes de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación producidas **en el** procedimiento de adjudicación». Por tanto:

- La imprevisibilidad debe valorarse desde la conducta de una Administración diligente. Un recurso especial puede ser, según el caso, una incidencia no controlable; una demora interna en redactar los pliegos, una falta de crédito previsible o la decisión tardía de iniciar el expediente no lo son. En este sentido, el Informe 86/2018 de la JCCPE resulta paradigmático: la falta de diligencia no puede utilizarse como presupuesto de la excepción.⁸ La Administración conoce desde el inicio la fecha de vencimiento y, tratándose de necesidades recurrentes, tiene una obligación reforzada de programación.
- Los “acontecimientos imprevisibles” deben surgir durante la tramitación del nuevo contrato -no antes-.

⁷ JCCP Cataluña, **Informe 6/2022**.

⁸ JCCPE, Informe 86/2018.

3.- Razones de interés público para no interrumpir la prestación

La mera existencia de una necesidad administrativa no basta. La ley exige razones de interés público para no interrumpir la prestación. El expediente debe explicar qué perjuicio concreto produciría la suspensión temporal y por qué ese perjuicio justifica mantener durante un período excepcional al contratista saliente.

La doctrina ha advertido contra el uso rutinario de fórmulas estereotipadas. No todo servicio contratado es, por el solo hecho de ser público, un servicio cuya paralización temporal resulte jurídicamente intolerable. La necesidad debe ponderarse frente al sacrificio de la concurrencia.

4.- Publicación anticipada de la nueva licitación

La LCSP impone una salvaguarda objetiva frente a la mala planificación: el anuncio de licitación del nuevo contrato debe haberse publicado con al menos tres meses de antelación a la finalización del contrato originario. Tras la reforma que contempla expresamente contratos basados en acuerdos marco y contratos específicos de sistemas dinámicos, basta en estos casos con que las invitaciones a presentar oferta se hayan enviado al menos quince días antes del vencimiento.

Esta condición evidencia la importancia de la planificación en la contratación pública. No es suficiente acreditar que internamente se estaba “preparando” el nuevo expediente. La apertura del procedimiento al mercado debe haberse producido con la antelación legal.

4.- Duración: hasta el nuevo contrato y máximo de nueve meses

La prórroga excepcional dura sólo el tiempo necesario hasta que comience la ejecución del nuevo contrato y, en todo caso, un máximo de nueve meses. El límite opera como garantía de temporalidad, por lo que, si el procedimiento de contratación no ha concluido al llegar al noveno mes, el art. 29.4 se agota y no puede concatenarse una segunda prórroga excepcional sobre la misma base para eludir el máximo legal.

En consecuencia, una vez agotados tanto las prórrogas ordinarias como los nueve meses del art. 29.4, si el servicio sigue siendo esencial debe articularse otra cobertura jurídica, pudiendo acudir a un contrato puente por el tiempo estrictamente imprescindible o a otro procedimiento que respete concurrencia, igualdad y publicidad.⁹

Por último, el límite de nueve meses también ofrece un criterio de contraste con el art. 288.a. En las concesiones no existe una duración máxima de la continuidad que puede acordar la Administración; pero, como ha puesto de relieve la jurisprudencia reciente, esta omisión no significa autorización para una continuidad indefinida.

5.- Inalterabilidad de las restantes condiciones

El art. 29.4 exige expresamente que la prórroga excepcional se produzca «sin modificar las restantes condiciones del contrato». Esto confirma que estamos ante la supervivencia temporal del vínculo originario, no ante una nueva relación contractual. Precio, obligaciones, fórmulas de revisión legalmente aplicables y distribución de riesgo continúan siendo los del contrato.

⁹ JCCP Cataluña, Informe 13/2024

Por ello, el Informe 13/2024 de la Junta Consultiva de Contratación de Cataluña distingue netamente la economía del art. 29.4 de la economía de una orden de continuidad postcontractual. Durante la prórroga excepcional no surge por el solo hecho de la extensión un derecho a compensar todos los costes en que incurre el contratista: rige el mismo contrato y, con él, el principio de riesgo y ventura y los mecanismos ordinarios de revisión o restablecimiento que resulten legalmente aplicables.¹⁰

II. La continuidad de la prestación del servicio amparada en la prórroga excepcional del art. 29.4 LCSP no permite modificar las condiciones primigenias del contrato, que tendrán que mantenerse inalteradas durante el período acordado por la entidad contratante y hasta el plazo máximo de nueve meses. A diferencia de lo que sucede con las órdenes de continuidad –en las que el pago debe compensar adecuadamente todos los gastos derivados de la obligación de continuar prestando el servicio, en el marco de las condiciones establecidas en el contrato de concesión finalizado, si bien adaptadas a las circunstancias que concurran durante este período–, en los casos de prórroga excepcional las condiciones económicas fijadas como contrapartida por el servicio prestado durante la vigencia del contrato deben mantenerse a lo largo de la duración de dicha prórroga, de modo que durante esta prórroga rige el mismo régimen que para el resto de duración del contrato, tanto en lo que se refiere a la retribución, como en cuanto a los mecanismos previstos en la normativa de contratación pública que tienen por objeto compensar económicamente a las empresas contratistas. aumento de los costes en la ejecución de los contratos por el incremento de los precios.

La Consulta 035/2026 de Castilla-La Mancha añade un matiz útil: durante la prórroga ordinaria nada impide que puedan introducirse modificaciones conforme a lo dispuesto en los arts. 203 a 207 LCSP; por el contrario, en la prórroga extraordinaria del art. 29.4, aunque se mantienen las modificaciones previamente incorporadas al contrato, no podrán introducirse nuevas modificaciones ni alterarse las condiciones contractuales.¹¹

6.- Procedimiento: acuerdo, motivación y cobertura presupuestaria

En cuanto al procedimiento a seguir para la tramitación de la prórroga extraordinaria, la LCSP no establece uno específicamente. No obstante, atendidos los requisitos que el precepto contempla, procede la adopción de un acuerdo por parte del órgano de contratación -que deberá notificarse a la contratista- en el que se hagan constar de forma motivada los siguientes extremos:

- La situación fáctica producida: que razones de interés público determinan la necesaria continuidad de la prestación que constituya el objeto del contrato hasta que esté formalizado el nuevo, y que la no formalización ha obedecido a acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación producidos en el procedimiento de adjudicación del nuevo contrato.

¹⁰ JCCP Cataluña, Informe 13/2024

¹¹ Servicio de Asesoramiento y Normalización de los Procedimientos de Contratación de Castilla-La Mancha, Consulta 035/2026, de 18 de junio, «La prórroga extraordinaria del art. 29.4 de la LCSP incluye los modificados que haya sufrido el contrato con anterioridad», Portal de Contratación de Castilla-La Mancha.

- La duración: hasta que comience la ejecución del nuevo contrato; duración que, en todo caso, será como máximo de nueve meses.

- Que la prestación deberá ejecutarse en los mismos términos que se ha venido realizando hasta este acuerdo -incluido el precio-.

Esta prórroga deberá ir acompañada de la documentación contable correspondiente, que posibilite el pago a que ascienda la prestación recibida por el órgano de contratación.

Finalmente, la prórroga extraordinaria opera “ex lege”, sin necesidad de que se haya previsto en los pliegos ni en el contrato, en los supuestos y con los requisitos que aquel recoge, de manera que si se cumplen la ley habilita al órgano de contratación para que pueda hacer uso de ella, sin necesidad de llevar a cabo el preaviso de dos meses que sí se requiere para la prórroga ordinaria. No obstante, la ausencia de un preaviso legal específico no elimina el deber general de buena administración ni la conveniencia de comunicar al contratista con la máxima antelación posible una continuidad que puede tener importantes efectos organizativos para este.

IV. LA CONTINUIDAD DEL SERVICIO EN LAS CONCESIONES

El art. 288.a de LCSP, en sede de ejecución **del contrato de concesión de servicios** y relativo a las obligaciones generales de la empresa concesionaria, dispone que la concesionaria debe:

a) Prestar el servicio con la continuidad convenida y garantizar a los particulares el derecho a utilizarlo en las condiciones que hayan sido establecidas y mediante el abono, en su caso, de la contraprestación económica comprendida en las tarifas aprobadas. **En caso de extinción del contrato por cumplimiento del mismo, el contratista deberá seguir prestando el servicio hasta que se formalice el nuevo contrato.**

De esta manera, y a diferencia de las anteriores leyes, la LCSP establece expresamente la obligación de la empresa concesionaria, en caso de que se extinga por cumplimiento una concesión sin que se haya formalizado el nuevo contrato con el cual se dé cobertura al servicio que constituye su objeto, de seguir prestándolo por orden de la entidad contratante y por el tiempo necesario hasta disponer del contrato posterior.

Esta obligación responde a la finalidad de garantizar la prestación del servicio de forma continuada más allá del plazo previsto en el contrato y hasta que se formalice uno nuevo, visto el interés público subyacente en las prestaciones que tradicionalmente constituyen el objeto de los contratos de concesión de servicios. Así, se contrapone aquí este interés general al principio de inalterabilidad de los contratos.

El Tribunal Supremo, entre otras, en la **Sentencia 7263/1986, de 20 de diciembre**, ya entendió que: “El principio tradicional en la contratación administrativa de riesgo y ventura del contratista (...) y

la regla de la inalterabilidad de los contratos (...) *sufren importantísimas atenuaciones en el campo de la concesión de servicios públicos*” y que “aquella concesión está dominada por un criterio fundamental: mantener la continuidad de la prestación del servicio público”, y afirma que “en definitiva, el interés público de la continuidad del servicio prevalece sobre la doctrina clásica de la inalterabilidad del contrato”.

Por otra parte, esta previsión del art. 288.a de la LCSP de obligar a la empresa concesionaria a continuar con la prestación del servicio se circunscribe en supuestos de extinción de la concesión por cumplimiento, en tanto que para los casos de extinción por resolución y de nulidad la misma LCSP ya establece mecanismos que permiten garantizar la salvaguardia de aquel interés general, como más adelante veremos.

Además, si bien las leyes de contratos precedentes también contenían la obligación de las empresas contratistas, en caso de extinción de los contratos por determinadas causas de resolución, de adoptar las medidas necesarias, entre otras, las indispensables para evitar un grave trastorno al servicio público, en cambio no recogían específicamente la obligación de las empresas concesionarias de seguir prestando el servicio en los términos en que lo dispone ahora el segundo inciso del art. 288.a de la LCSP.

Ahora bien, se ha apuntado ya al analizar los precedentes normativos que antes de la entrada en vigor de la LCSP cabía la posibilidad de que la entidad contratante pudiera ordenar la prolongación de un servicio objeto de concesión. En concreto, en base al ya citado art. 128.1.1a del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, precepto que varias juntas consultivas de contratación consideraron como fundamento para imponer a las empresas concesionarias la continuidad de la prestación del servicio antes de que esta obligación se previera expresamente en la LCSP¹².

En definitiva, si bien las leyes de contratos anteriores a la LCSP no preveían específicamente la posibilidad de adoptar una orden de continuidad, con anterioridad a su entrada en vigor también era posible que los órganos de contratación justificaran la continuidad en la prestación de un servicio público más allá de la fecha de finalización del contrato y por el periodo de tiempo necesario hasta la formalización del nuevo contrato.

1. Una obligación legal distinta de la prórroga excepcional

Existen similitudes entre la prórroga extraordinaria del art. 29.4 y la obligación de continuación establecida para los contratos de concesión de servicios, en tanto que parte de un supuesto similar y persigue la misma finalidad, si bien la obligación de continuidad se prevé menos limitada con respecto a los requerimientos para su posible aplicación, probablemente por el carácter de los servicios que constituyen la prestación a continuar y por las especialidades de estos contratos.

¹² Así, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Illes Balears, en el Informe 1/2016, de 19 de abril; la JCCPE en el Informe 31/2017, de 9 de mayo; o la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias en el Informe 4/2016, de 7 de junio.

En este sentido, teniendo en cuenta que la regulación específica de la duración de los contratos de concesión se encuentra en el apartado 6 del art. 29 de la LCSP y que ya se dispone en el art. 288.a de la LCSP la obligación de continuación en la prestación del servicio, no parece procedente ni necesaria la aplicación de la prórroga excepcional prevista en el art. 29.4 de la LCSP en los contratos de concesión de servicios, de manera que para estos contratos el órgano de contratación podrá ordenar a la empresa contratista la continuación del servicio hasta que se formalice el nuevo contrato, con independencia de las causas que han motivado la no disposición del nuevo contrato una vez cumplido el anterior y se puede extender esta obligación en el tiempo más allá de nueve meses si el plazo necesario para disponer del nuevo contrato es superior.

2. Formalidades¹³

El Informe 2/2026, de 15 de abril de 2026, de la Junta Superior de Contratación Administrativa de Valencia aborda esta cuestión ante la consulta sobre la necesidad de dictar una orden de continuidad dado que se trata de una obligación legal.

Razona al respecto la JCC que el hecho de que se trate de una obligación legal no impide que el órgano de contratación adopte una resolución formal dirigida al concesionario, para poner en su conocimiento de manera fehaciente que el nuevo contrato no ha sido todavía formalizado - circunstancia puramente fáctica y no necesariamente conocida por el concesionario-, y comunicarle que debe mantener la prestación del servicio.

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, aunque el art. 288.a) LCSP impone ex lege la obligación de continuar prestando el servicio hasta la formalización del nuevo contrato, tal obligación solo resulta plenamente exigible cuando el contratista tiene constancia de la concurrencia del presupuesto de hecho que activa dicha obligación. Desde su óptica, una vez vencido y extinguido el contrato, la continuidad de la prestación sin una base contractual expresa y sin una notificación que active aquella previsión legal podría interpretarse como una actuación carente de cobertura jurídica, con el consiguiente riesgo de incurrir en responsabilidad o de prestar el servicio sin amparo normativo o contractual suficiente.

Debe quedar también claro que no se trata de una decisión arbitraria o que puede adoptarse de forma inopinada por parte de la Administración, sino que tal decisión deberá motivarse y conformarse a los parámetros legales y jurisprudenciales establecidos para este tipo de situaciones interinas de continuidad “forzosa”; es decir, **debe responder exclusivamente a una finalidad transitoria (consistente en evitar la interrupción del servicio público de interés general mientras se produce la sucesión contractual), no puede configurarse como una prórroga ordinaria ni como una prolongación indefinida del contrato extinguido**, debe establecerse (al menos en términos de su duración máxima) la duración de esta situación interina, estrictamente limitada al tiempo imprescindible para concluir la licitación y formalizar el nuevo contrato, ***solo podrá imponerse si el procedimiento de licitación del nuevo contrato ha sido ya efectivamente iniciado***, y, asimismo,

¹³ Informe 2/2026, de 15 de abril de 2026, de la Junta Superior de Contratación Administrativa Valencia.

debe también establecer las condiciones económicas de la prestación del servicio durante esta situación de continuidad, atendiendo al coste real de los servicios prestados durante dicho periodo.

3. Efectos de la adopción de la orden de continuidad

La LCSP no determina expresamente los efectos ni las consecuencias de la adopción de estas órdenes de continuidad –como tampoco lo hace la normativa de ámbito local ya citada–, a diferencia de lo que sucede en los casos en que, producida la resolución de un contrato por determinadas causas, la contratista quede obligada a adoptar las medidas necesarias indispensables para evitar un grave trastorno al servicio público hasta que se formalice el nuevo contrato, para los cuales la LCSP dispone que a falta de acuerdo la retribución del contratista la fija el órgano de contratación **“tomando como referencia los precios que sirvieron de base para la suscripción del contrato”**.

En el caso de las órdenes de continuidad parece procedente entender que, ante la falta de establecimiento de un régimen específico de condiciones, hay que partir del marco de derechos, obligaciones y responsabilidades previsto en el contrato cuyo objeto se ordena continuar y que fueron fijados en el marco del procedimiento de licitación, **si bien modulándolos –y, si procede, renegociándolos– teniendo en cuenta las circunstancias concretas que concurran en el momento de adoptar el orden de continuidad**, como por ejemplo, si se da el caso, los nuevos precios de mercado.

Dado que la relación contractual ya no está vigente y que la orden de continuidad no constituye una prórroga contractual –limitada a la invariabilidad de las condiciones–, parece que en ningún caso la concesionaria saliente tiene que soportar un eventual empeoramiento de las condiciones en las cuales había sido prestado el servicio cuándo el vínculo contractual estaba vigente. Por tanto, durante el periodo de vigencia de la orden de continuidad el órgano de contratación tendrá que abonar al contratista **todos los gastos en que este incurra para realizar esta prestación extracontractual que deriva de la necesidad de seguir prestando el servicio, tomando como marco de referencia las condiciones establecidas en el contrato ya cumplido, pero sin estar vinculado a su invariabilidad**.

Así lo considera la JCC de Cataluña en el Informe 6/2022, precisando el posterior Informe 13/2024 de la misma Junta Consultiva que:

(...) en línea con esta posibilidad de modular y adaptar las condiciones, dado que, como ya se afirmó en el Informe 6/2022 tantas veces aludido, “la relación contractual ya no es vigente y que la orden de continuidad no constituye una prórroga contractual –limitada a la invariabilidad de las condiciones–, parece que *en ningún caso la concesionaria saliente tiene que soportar un eventual empeoramiento de las condiciones en las cuales había sido prestado el servicio cuándo el vínculo contractual era vigente*”; **parece que la totalidad de los gastos a compensar, aparte de tener que incluir, por ejemplo, eventuales nuevos precios de mercado, también debe comprender una eventual actualización de los costes salariales, así como las cuantías que correspondan en concepto de gastos generales y beneficio industrial...**

En esta misma línea el Informe 31/2017, de 9 de mayo, de la JCCPE, en el cual señala que:

(...) en la situación de continuidad del servicio imprevista en el momento de la licitación inicial y que sólo es imputable a la entidad pública titular del servicio, el principio rector de las relaciones entre las partes debe ser el de evitar el enriquecimiento injusto de la Administración a costa del concesionario como consecuencia de su deber de continuar con la prestación del servicio público. Por ello, **la totalidad de los gastos que se generen en este nuevo periodo deben ser adecuadamente compensados y la forma correcta de hacerlo es atendiendo a las condiciones previstas en el contrato original** (tales como reparación de instalaciones por obsolescencia, nuevos gastos derivados del incremento de prestaciones, etc.)” y que *“la nueva prestación que se ejecuta extramuros del contrato es, no obstante, similar a la que se amparaba en aquel, se origina en el contrato y debe cumplirse en la medida de lo posible conforme a las previas estipulaciones de las partes”*, concretando que **el contratista “deberá ser adecuadamente retribuido, especialmente en el supuesto de que se altere el equilibrio económico en detrimento del contratista, el cual deberá restablecerse adecuadamente para subvenir a las necesidades que plantee la prestación del servicio en este periodo”** en tanto que “tal prestación excede del contenido del riesgo y ventura asumido por el contratista conforme al contrato ya extinguido y, por ello, es claro que no tiene que soportar las consecuencias económicas de una situación no imputable a él y que va más allá del contrato en los términos pactados.

En el supuesto dictaminado recientemente por el Consejo Consultivo de las Illes Balears (**Dictamen 57/2026**), los mayores costes demandados por la entidad reclamante en el periodo de continuidad ordenado por la Administración (se trataba de un contrato de gestión de servicio público de recogida de residuos sólidos) se correspondían a los costes salariales derivados de la aplicación del convenio colectivo del sector, convenio que no resultaba de aplicación al contrato ya extinguido, y se estimó la procedencia de la reclamación formulada en relación con estos costes, en la cuantía que la entidad reclamante acredite de forma fehaciente que satisface a los trabajadores adscritos a la prestación del servicio, y que deriven del cumplimiento de las obligaciones laborales que le incumben como empresario.

La **STS de 8 de junio de 2026** (rec. 7547/2024) resulta interesante porque analiza un contrato sujeto al TRLCSP en el que, una vez concluida su vigencia, se acordaron tres prórrogas sucesivas hasta que se adjudicó el nuevo contrato. La singularidad del caso radica en que:

- ni el contrato ni el pliego hacen referencia a la continuación forzosa si, concluido el periodo máximo de seis años previsto en el contrato (cuatro años de duración y hasta dos más de prórroga), no se hubiera contratado una nueva prestadora del servicio, y no existe en el TRLCSP una regulación análoga al art. 29.4 LCSP. De hecho, la sentencia indica que la Administración ordenó continuar con el servicio sin invocar ningún precepto legal -ni tampoco contractual- como fundamento de su decisión.
- Pese a ello, la contratista no cuestionó la continuidad, únicamente reclamó que los servicios no debían retribuirse conforme a lo previsto en el contrato, por estar extinguido, sino

ajustarse a los perjuicios económicos realmente causados, que deben extenderse tanto al daño emergente como al lucro cesante.

- La conducta negligente de la Administración: no licitó el contrato en plazo para evitar la continuidad, y comunicó a la contratista la continuación forzosa del servicio el último día de finalización del contrato.

Por tanto, aunque formalmente se acordaron varias prórrogas en realidad estamos ante una orden de continuidad y la ejecución de la prestación una vez vencido el contrato. Por ello, razona aquí la STS que:

El incumplimiento de sus obligaciones por la Administración responsable no puede ser a costa del contratista, sino que exige preservar el equilibrio económico de la relación bilateral extinta y evitar el enriquecimiento injusto de una de ellas, la Administración. Por eso, en el presente caso la Sala no comparte el criterio del tribunal de instancia y entiende que no solo estaba extinguido el contrato, sino que ni siquiera este había previsto esa situación. Mas aun, ni siquiera la legislación vigente en ese momento estipulaba lo que después acogerá el art. art. 29.4 de la LCSP de 2017.

Por ello entendemos justificada la pretensión de la parte actora de que la compensación a la contratista de los servicios prestados deba hacerse basándose en el precio real del servicio y no en unas cláusulas contractuales previstas para un periodo temporal diferente de un contrato finalizado. No se trata de que hubiera un desequilibrio económico durante la vigencia del contrato sino de que este se había extinguido y la Administración, por ello, no podía exigir la aplicación de su clausulado. Se trataba de una situación nueva que no encontraba amparo en el contrato finalizado y que generaba además una situación de incertidumbre sobre su duración en la contratista, y en la que la contraprestación económica percibida era a todas luces inferior al precio real.

La **STS de 6 de mayo de 2026** (rec. 4445/2024) contempla también un supuesto de contrato otorgado bajo la vigencia del TRLCSP, en el que concluido el plazo contractual inicial y las prórrogas la Administración hizo uso de la cláusula contractual que contemplaba la obligación del contratista de seguir prestando el servicio. El contratista no cuestiona la continuidad, sino que solicita se aplique la revisión de precios, que se la Administración deniega al considerar que el contrato se extinguió y la revisión de precios únicamente procede durante la vigencia del contrato.

Con cita de la **STS núm. 1356/2025, de 27 de octubre**, el TS recuerda que el TRLCSP no contempla expresamente esta facultad unilateral de la Administración de prorrogar la prestación del servicio como garantía de continuidad y hasta que comience la ejecución del nuevo contrato, como nacida de la propia Ley, por lo que la posibilidad de que la Administración imponga la prórroga de la prestación del servicio más allá del plazo inicialmente pactado **solo puede nacer de la previsión contractual reflejada en los pliegos**. Ahora bien, esta previsión, que puede ser lógica en un contrato de gestión de servicios públicos como el analizado y en el que se quiere garantizar el interés público, debe ajustarse al interés público y a los principios de concurrencia y transparencia, lo que exige limitarla estrictamente a su causa: cubrir el periodo entre contratos cuando la nueva licitación ya

se ha iniciado, por lo que la falta de previsión de plazo máximo y la desvinculación de la causa motivadora hacen que los acuerdos de prórroga y su ampliación sean contrarios a Derecho, anulándolos y ordenando restablecer la situación jurídica con compensación basada en el precio real del servicio.

Ahora bien, el supuesto enjuiciado en la STS de 6 de mayo de 2026 difiere porque el contratista no se cuestiona la continuidad del servicio ordenada al amparo de esa cláusula contractual, sino únicamente si cabe aplicar la revisión de precios, y aquí el TS argumenta:

... aunque el contrato y su prórroga hayan finalizado, la continuidad en la prestación del servicio, impuesta por la Administración, en aplicación de la cláusula 22 del contrato, genera el derecho a la revisión de precios para mantener el equilibrio económico del contrato. Hemos de considerar, además, que, en la comunicación de fecha 26 de junio de 2018, que la Administración remitió a la adjudicataria, se decía expresamente que la obligatoriedad en la atención, lo sería "en las mismas condiciones ya existentes". La interpretación de estos términos no puede limitarse, como pretende la Administración, a que aquellas condiciones existentes únicamente hayan vinculado a la adjudicataria y haya sido ésta la que haya tenido que seguir realizando aquella prestación en las mismas condiciones existentes, derivadas del contrato ya extinguido. Antes bien, tales condiciones, en recíproca equivalencia y para mantener el equilibrio económico de aquella relación jurídica, también deben obligar a la Administración, que, igualmente, debe asumir las condiciones existentes en aquel contrato, entre ellas la de la revisión de precios.

Por ello, la doctrina que fija esta sentencia es la siguiente:

Cuando, extinguido un contrato administrativo de gestión de servicios públicos por transcurso del tiempo, la Administración impone unilateralmente al contratista la continuación de aquella prestación, **por aplicación de una cláusula prevista en el propio contrato, deberán trasladarse los criterios de revisión de precios previstos en los pliegos que regían el contrato finalizado**, para el abono de aquellos servicios.

V. OTROS SUPUESTOS LEGALES DE CONTINUIDAD

1. Continuidad tras la resolución: art. 213.6 LCSP

La LCSP contempla expresamente la protección del servicio cuando el contrato termina por determinadas causas de resolución.

Al tiempo de incoarse el expediente administrativo de resolución del contrato por las causas establecidas en las letras b), d), f) y g) del apartado 1 del art. 211, podrá iniciarse el procedimiento para la adjudicación del nuevo contrato, si bien la adjudicación de este quedará condicionada a la terminación del expediente de resolución. Se aplicará la tramitación de urgencia a ambos procedimientos.

*Hasta que se formalice el nuevo contrato, el contratista quedará obligado, en la forma y con el alcance que determine el órgano de contratación, a adoptar las medidas necesarias por razones de seguridad, o indispensables para evitar un grave trastorno al servicio público o la ruina de lo construido o fabricado. **A falta de acuerdo, la retribución del contratista se fijará a instancia de este por el órgano de contratación, una vez concluidos los trabajos y tomando como referencia los precios que sirvieron de base para la celebración del contrato.** El contratista podrá impugnar esta decisión ante el órgano de contratación que deberá resolver lo que proceda en el plazo de quince días hábiles.*

Cuando el contratista no pueda garantizar las medidas indispensables establecidas en el párrafo anterior, la Administración podrá intervenir garantizando la realización de dichas medidas bien con sus propios medios, bien a través de un contrato con un tercero.

Desde el punto de vista del contratista, el precepto precisa que, a falta de acuerdo, la retribución se fija a instancia del contratista una vez concluidos los trabajos, **tomando como referencia los precios que sirvieron de base al contrato.**

2. Continuidad de efectos tras la nulidad: art. 42.3 LCSP

Art. 42. Efectos de la declaración de nulidad y efectos en supuestos de anulabilidad.

1. La declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de liquidación, **debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor.** La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido.

(...)

3. Si la declaración administrativa de nulidad de un contrato produjese un grave trastorno al servicio público, podrá disponerse en el mismo acuerdo la continuación de los efectos de aquel y **bajo sus mismas cláusulas, hasta que se adopten las medidas urgentes para evitar el perjuicio.**

El precepto evidencia la prioridad que el ordenamiento concede a la continuidad cuando la interrupción de la prestación puede generar un daño grave, pero también su carácter temporal y funcional: no se “rehabilita” indefinidamente un contrato nulo, sino que se conservan provisionalmente sus efectos mientras se ponen en marcha medidas urgentes.

Asimismo, interesa hacer referencia a la **STS de 28 de octubre de 2025** (rec. 6091/2022), que resuelve la cuestión relativa a si se genera enriquecimiento injusto de la Administración por su negativa a pagar a la adjudicataria del contrato las cantidades derivadas de la revisión de precios, cuando el contrato se ha declarado inválido judicialmente, y se obliga a la empresa a prorrogar hasta que la nueva adjudicataria le sustituya.

En este caso, la contratista en fase de liquidación de contrato reclamó la diferencia entre los importes facturados reales y los importes que debieron facturarse si se hubiera aplicado la revisión de precios reconocida en las cláusulas del contrato administrativo declarado nulo. Al respecto, la STS recuerda que:

La declaración de nulidad del contrato administrativo produce efectos "ex tunc" (desde el momento de la celebración del contrato) e implica su invalidez e ineficacia, por lo que las partes contratantes ya no tienen el deber jurídico de cumplir las obligaciones derivadas de las cláusulas del contrato que, como se ha anulado, carece ya de fuerza vinculante para los contratantes.

Y por ello:

... las diferencias económicas que la recurrente reclama al Ayuntamiento de Telde son el resultado *de la aplicación de las fórmulas* que, en relación con la revisión de precios, se habían **recogido en las cláusulas contractuales del contrato nulo que carecen de eficacia vinculante para poder exigir al Ayuntamiento** el cumplimiento de esa obligación contractual al margen del procedimiento de liquidación del contrato administrativo que se ha declarado nulo.

En consecuencia, será en la fase de liquidación del contrato declarado nulo donde las partes deberán solventar definitivamente los intereses económicos derivados de la ejecución parcial del contrato que se ha anulado, produciéndose el resarcimiento integral y recíproco de las prestaciones producidas entre las partes para volver así a la situación inicial. El deber de restituir y de reparar es una consecuencia legal y necesaria de la nulidad del contrato administrativo y si se hubieran producido daños entre las partes deberán indemnizarse por quien sea responsable.

(...)

El planteamiento que ha realizado la recurrente en apoyo de su reclamación **impide que pueda invocarse el enriquecimiento injusto porque sustenta su reclamación alegando el contenido de unas cláusulas contractuales que son inválidas desde el inicio de la ejecución** del contrato en virtud de la declaración de nulidad de éste, y esas cláusulas contractuales no pueden resurgir al margen de la declaración de nulidad del contrato administrativo, así como, de su procedimiento de liquidación. Si admitiéramos esa posibilidad, ello supondría, entonces, que la aplicación del principio de enriquecimiento injusto permitiría de facto la aplicación de cláusulas contractuales de un contrato nulo cuyos efectos serían, por tanto, idénticos a los del contrato administrativo válido.

Por otro lado, la **STS de 8 de abril de 2022** (rec. 4111/2020) analiza si resulta procedente el reconocimiento de un **quantum indemnizatorio por lucro cesante** en los supuestos en que se haya declarado la nulidad del contrato administrativo, concluyendo que:

El art. 35 de la LCSP/2007 debe interpretarse en el sentido de que en los supuestos en que se declare la nulidad del acto de adjudicación de un contrato administrativo, la obligación de indemnizar los perjuicios que haya sufrido el adjudicatario no comporta que se incluya en el quantum indemnizatorio los perjuicios derivados en concepto de lucro cesante.

Pues ello supondría de facto mantener los efectos económicos del contrato administrativo en beneficio del adjudicatario al margen de la declaración de nulidad decretada por sentencia judicial.

En la **STS de 12 de diciembre de 2024** (rec. 6216/2021) (supuesto en el que la Administración declaró la nulidad del contrato concesional de agua e invocó expresamente el art. 35.3 TRLCSP para disponer la continuidad del servicio bajo las mismas condiciones contractuales), el Tribunal Supremo fija como doctrina que toda consecuencia o pretensión económica (devolución del canon no amortizado, intereses de capitales aportados, liquidación de ingresos tarifarios) debe resolverse de forma unificada dentro del procedimiento de liquidación del contrato nulo (art. 35.1 / art. 42.1).

Por tanto, no caben reclamaciones independientes de responsabilidad contractual o de intereses de demora basados en las cláusulas del contrato ineficaz durante la fase de continuidad provisional, pues las obligaciones contractuales ordinarias quedan sustituidas y absorbidas por la obligación legal de recíproca restitución e indemnización en el expediente de liquidación:

En este caso, la invalidez del contrato de gestión alcanzó a todo su contenido y, por tanto, a las obligaciones que podrían pesar sobre la Administración para mantener unos ingresos tarifarios de la contratista que cubrieran el importe del canon, obligación contractual asumida por la Administración contratante en cuyo incumplimiento basa la recurrente su pretensión. Pero una vez que las obligaciones del contrato son sustituidas por la de recíproca restitución de lo percibido -restitución que alcanza al importe del canon concesional que abonó la adjudicataria-, la obligación accesoria de abonar intereses por el retraso en compensar el déficit de tarifa queda, en principio, sin efecto, o *absorbida por la más general de indemnizar los daños y perjuicios* que prevé el art. 35.1 TRLCSP, puesto que los intereses de demora no constituyen sino una modalidad de indemnización (art. 1108 CC).

Por tanto, es ajustada al art. 35 la decisión de la Sala de instancia, en cuanto considera que el cauce adecuado para resolver la pretensión de la actora es la liquidación del contrato anulado, pues constituye el escenario donde deben solventarse definitivamente los intereses económicos de las partes afectadas por la ejecución parcial del contrato, entre ellos los eventuales daños y perjuicios de la contratista.

En definitiva, la fórmula “bajo sus mismas cláusulas” del art. 42.3 LCSP funciona como un mecanismo de provisionalidad retributiva, que permite que la Administración siga abonando y el contratista siga facturando temporalmente con arreglo a los precios unitarios, fórmulas de cálculo o tarifas vigentes en los pliegos del contrato nulo, evitando la parálisis de la facturación mientras dura la situación de necesidad.

Asimismo, a diferencia de las liquidaciones extintivas donde solo se restituyen costes sin margen contractual, mientras la prestación se mantenga bajo el amparo formal del art. 42.3 LCSP, la facturación mensual retribuye la prestación conforme a la estructura tarifaria pactada, lo que incluye el beneficio industrial integrado en los precios del pliego.

Ahora bien, la continuidad "bajo sus mismas cláusulas" está condicionada y acotada en el tiempo: se extiende únicamente "hasta que se adopten las medidas urgentes para evitar el perjuicio" (tales como la licitación de emergencia ex art. 120 LCSP o la contratación de un contrato puente temporal).

VI.- CUESTIONES PROCEDIMENTALES

Hemos analizado ya un escenario: contrato anulado judicialmente, que entra en fase de liquidación y es ahí donde deben residenciarse todas las reclamaciones del contratista.

Las prórrogas extraordinarias no deberían plantear problemas si se han acordado correctamente, de forma que al concluir se acudiría igualmente a la fase de liquidación del contrato.

La duda aparece con las órdenes de continuidad extramuros del contrato y con las prórrogas irregulares, en las que no se haya postulado ni acordado su nulidad y sí únicamente la reclamación económica correspondiente por parte del contratista que ha continuado prestando el servicio. Aquí la doctrina no es unánime.

A. Reclamación de responsabilidad contractual

Es la postura que mantiene el Consejo de Estado y, entre otros, el Consejo Consultivo de las Illes Balears, que en su reciente Dictamen 57/2026 recuerda, con cita de otros anteriores, que:

... nuestro Dictamen 45/2025, en el que, con cita del Dictamen del Consejo de Estado núm. 1619/2022, concluimos que en ese caso la reclamación también tiene que considerarse de naturaleza contractual:

[...]

Descartada la procedencia de acudir como primera opción a las vías de revisión de oficio y de la responsabilidad patrimonial, el dictamen número 606/2020 concluye que la compensación de las obras ejecutadas o de los servicios prestados sin una cobertura contractual expresa, por orden de la Administración o con el conocimiento de esta, debe sustanciarse como un supuesto de responsabilidad contractual, desde el momento en que tales prestaciones se encuentran conectadas con un previo contrato válidamente celebrado o han sido realizadas en el contexto de una relación que, aunque irregular, reúnen los caracteres propios de un contrato:

«Para concluir este examen general de los cauces que podrían seguirse a los efectos que se vienen comentando —dice el dictamen—, este Consejo entiende que es muy relevante notar que, en los casos descritos, como se ha visto, el supuesto de hecho causante de la indemnización frecuentemente proviene de una relación contractual que previamente unía a la Administración y al contratista, o de un contrato que estaba en una avanzada fase de preparación —aunque sin llegarse a su adjudicación y formalización— y que, en todos estos supuestos, las prestaciones que deben compensarse están claramente vinculadas o relacionadas con ese previo contrato o con el que estaba culminándose.

En tales circunstancias, frente a las vías anteriormente analizadas, resulta mucho menos forzado que el pago de los servicios o trabajos adicionales realizados por el contratista “a vista, ciencia y paciencia” de su antigua Administración contratante, se ponga en referencia con el previo contrato que ligó a las partes, desembocando en una responsabilidad de naturaleza contractual.

En definitiva, el incuestionable contexto contractual que presentan supuestos como el aquí dictaminado, caracterizado por la persistencia en la prestación de un servicio sin solución de continuidad una vez extinguido y no prorrogado un previo contrato, o sin haberse culminado el contrato que estaba tramitándose, obliga a conceder una clara preferencia a la vía de la responsabilidad contractual.»

La conclusión a que llega el dictamen número 606/2020, en el sentido de que se trata de un supuesto de responsabilidad contractual, está en línea con la doctrina tradicional de este Consejo de Estado y ha sido nuevamente reiterada en los dictámenes números 706/2021, de 27 de enero, 1.518/2022, de 13 de octubre, 1.592/2022, de 26 de enero y 1.752/2022, de 26 de enero.

Por tanto, la reclamación se encauza a través del procedimiento de resolución de incidencias en la ejecución del art. 97 del RCAP y el art. 191.3.c) de la LCSP, que exige la preceptiva intervención del órgano consultivo cuando las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros.

B. Expediente de liquidación por enriquecimiento injusto.

El Informe 2/2025, de 30 de mayo, de la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Comunidad Valenciana aborda un supuesto en el que bajo la adopción de sucesivas prórrogas se obligó al contratista a continuar con la prestación en un contrato de gestión de servicios públicos (que, no obstante, la Junta considera que no es tal y que, en realidad, sería de servicios por falta de riesgo operacional asumido por aquel), pese a la oposición del contratista, y bajo la vigencia de una normativa que no contemplaba esa posibilidad (de nuevo, el TRLCSP). En el aspecto que ahora interesa, concluye la JCC que: “La compensación, que en su caso pudiese proceder, se abonará como servicio prestado sin que sea necesario un expediente de responsabilidad patrimonial si bien deberá iniciarse un expediente de enriquecimiento injusto”.

C.- La revisión de oficio ante una contratación irregular.

Una prórroga irregular o una orden de continuidad sin fundamento legal es nula de pleno derecho y cabe la revisión de oficio. La declaración de nulidad nos coloca, pues, en el escenario ya analizado, pero procedimentalmente debe canalizarse a través del procedimiento de revisión de oficio.

D.- El caso balear.

El art. 39 de la Ley 2/2020, de 15 de octubre, de medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la actividad económica y la simplificación administrativa en el ámbito de las administraciones públicas de las Illes Balears para paliar los efectos de la crisis ocasionada por la COVID-19, aborda

la regulación destinada a depurar la apariencia jurídica que resulta de la denominada contratación irregular:

Art. 39. Reconocimiento extrajudicial de créditos.

1. El reconocimiento extrajudicial de créditos constituye un procedimiento específico que, en ejecución de una resolución administrativa previa o simultánea por la que se declara la inexistencia jurídica o la nulidad, según los casos, de los actos, contratos u otros negocios jurídicos de los que lleva causa el crédito a favor de la persona o la entidad interesada, determina y concreta la regularización o liquidación que corresponda y la imputación al presupuesto y a la contabilidad de la entidad de que se trate en cada caso de la obligación de pago correspondiente.

En el caso particular de contratos formalizados que se tengan que considerar nulos por razón de la concurrencia de cualquier causa de nulidad de pleno derecho de los actos preparatorios o de la adjudicación de acuerdo con la legislación vigente, previamente o simultáneamente al reconocimiento del crédito que resulte de lo dispuesto en el art. 42 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, se deberá tramitar y resolver el procedimiento de revisión de oficio correspondiente, de conformidad con el art. 41 de la Ley 9/2017 mencionada.

No obstante, en el caso de contratos que no se hayan formalizado, y, por lo tanto, no se puedan entender perfeccionados en los términos que exigen los arts. 36.1 y 153.1 y el resto de disposiciones concordantes de la citada Ley 9/2017, se podrá acordar el reconocimiento extrajudicial de los créditos, con la tramitación previa o simultánea del procedimiento administrativo al que se refiere el apartado 2 siguiente, por el que se declare la inexistencia jurídica del contrato, en el marco del título IV de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

Se contemplan, pues, dos procedimientos creados ad hoc y que son diferentes en función de si nos encontramos ante dos situaciones distintas:

- a) Un contrato formalizado que ha de considerarse nulo por razón de la concurrencia de cualquier causa de nulidad de pleno derecho de los actos preparatorios o de la adjudicación de acuerdo con la legislación vigente
- b) Un contrato que ni siquiera se ha formalizado, y, por tanto, no se puede entender que haya sido perfeccionado en los términos exigidos en los arts. 36.1 y 153.1 y demás disposiciones concordantes de la LCSP.

En el primer caso, se mantiene que previa o simultáneamente al reconocimiento de crédito (previsto en el art. 42 LCSP) se ha de tramitar y resolver el procedimiento de revisión de oficio que corresponda, de acuerdo con el art. 41 de la LCSP que se remite al régimen común de la LPACAP.

En el segundo caso, cuando se trate de prestaciones hechas por los particulares a favor de la Administración sin que se haya formalizado un contrato por escrito, aunque dicha formalización fuese exigible por la normativa contractual, se ha optado por regular un procedimiento específico de declaración de inexistencia jurídica del contrato previo o simultáneo al reconocimiento extrajudicial de crédito.