



El contrato público de servicios: marco teórico y aplicaciones

Manuel Ruiz Daimiel

III EL CONSULTOR
DE LOS AYUNTAMIENTOS

© Manuel Ruiz Daimiel, 2025
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

Edición: mayo 2025

Depósito Legal: M-11125-2025

ISBN versión impresa: 978-84-7052-980-1

ISBN versión electrónica: 978-84-7052-981-8

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.
Printed in Spain

© **ARANZADI LA LEY, S.A.U.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendój), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendój es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

ÍNDICE SISTEMÁTICO

PRÓLOGO	15
INTRODUCCIÓN	19

CAPÍTULO I

EL CONTRATO DE SERVICIOS EN LA LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO: CONCEPTO, RÉGIMEN JURÍDICO Y DIFERENCIAS CON OTROS TIPOS DE CONTRATO

1. EL CONTRATO DE SERVICIOS EN LA LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO. CON- CEPTO	31
2. RÉGIMEN JURÍDICO DEL CONTRATO DE SERVICIOS EN LA LCSP	34
2.1. Límites al objeto del contrato de servicios	34
2.2. Contratos de servicios sujetos a regulación armonizada .	35
2.3. Contratos administrativos y contratos privados	40
3. DIFERENCIAS CON OTROS TIPOS CONTRACTUALES	43
3.1. Contratos administrativos especiales	43
3.2. Contrato de concesión de servicios	44

CAPÍTULO II

EL EXPEDIENTE DE CONTRATACIÓN Y EL INFORME DE INSUFICIENCIA DE MEDIOS. EL OBJETO DEL CONTRATO DE SERVICIOS. LA DIVISIÓN DEL CONTRATO EN LOTES

1. EL EXPEDIENTE DE CONTRATACIÓN Y EL INFORME DE INSU- FICIENCIA DE MEDIOS.	51
1.1. El expediente de contratación	51
1.2. El informe de insuficiencia de medios	54

2.	EL OBJETO DEL CONTRATO DE SERVICIOS. LA DIVISIÓN DEL CONTRATO EN LOTES.	59
2.1.	Idoneidad y determinación del objeto del contrato	59
2.2.	La división del contrato en lotes	62

**CAPÍTULO III
EL PRECIO DEL CONTRATO, EL VALOR ESTIMADO Y EL
PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN**

1.	PRECIO DEL CONTRATO.	69
1.1.	Precio cierto	70
1.2.	Sistemas de determinación del precio	70
2.	VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO	72
2.1.	Concepto y finalidad.	72
2.2.	Cálculo del valor estimado. Especial referencia al cálculo del valor estimado de los contratos con prórroga y modificación prevista	73
2.3.	El 10 por ciento adicional o de liquidación en el contrato de servicios y su inclusión en el cálculo del valor estimado del contrato	80
3.	EL PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN	82
3.1.	Concepto	82
3.2.	Precio de mercado	82
3.3.	Elementos que conforman el presupuesto base de licitación.	83
3.4.	El desglose del presupuesto base de licitación en el contrato de servicios.	87
3.5.	La aplicación del convenio colectivo en la elaboración del presupuesto base de licitación.	92
3.6.	Incidencia de la obligación de subrogación del personal en la elaboración del presupuesto base de licitación.	93

**CAPÍTULO IV
LA SOLVENCIA EN EL CONTRATO DE SERVICIOS (I)**

1.	REQUISITOS PARA CONTRATAR CON EL SECTOR PÚBLICO	97
2.	TEORÍA GENERAL DE LA SOLVENCIA	97
2.1.	Determinación de los criterios de solvencia	99
2.2.	Proporcionalidad y vinculación al objeto del contrato	100
2.3.	Que no produzcan efectos de carácter discriminatorio	102

3.	MEDIOS DE ACREDITAR LA SOLVENCIA ECONÓMICA Y FINANCIERA EN EL CONTRATO DE SERVICIOS.	103
3.1.	Volumen anual de negocios	104
3.2.	Seguro de responsabilidad civil por riesgos profesionales	105
3.3.	Patrimonio neto, o bien ratio entre activos y pasivos.	106
3.4.	Forma de acreditar la solvencia económica y financiera	107
3.5.	Requisitos mínimos y medios de acreditación de la solvencia económica cuando los pliegos no los concreten	111

**CAPÍTULO V
LA SOLVENCIA EN EL CONTRATO DE SERVICIOS (II)**

1.	MEDIOS DE ACREDITAR LA SOLVENCIA TÉCNICA Y PROFESIONAL EN EL CONTRATO DE SERVICIOS	115
1.1.	Experiencia	115
1.2.	Relacionados con los recursos humanos de la empresa.	119
1.3.	Relacionados con las medidas para garantizar la calidad o los sistemas de gestión medioambiental.	121
1.4.	Relacionados con los medios materiales de la empresa.	125
1.5.	Relacionados con la subcontratación	125
1.6.	Requisitos mínimos y medios de acreditación cuando los pliegos no los concreten	126
2.	ACREDITACIÓN DE LA SOLVENCIA MEDIANTE LA CLASIFICACIÓN	126
3.	INTEGRACIÓN DE LA SOLVENCIA CON MEDIOS EXTERNOS	129
4.	ACREDITACIÓN DE LA SOLVENCIA EN LAS UTE	133
5.	CONCRECIÓN DE LAS CONDICIONES DE SOLVENCIA. ADSCRIPCIÓN DE MEDIOS	140

**CAPÍTULO VI
LOS CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN**

1.	CUESTIONES GENERALES SOBRE LOS CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN	145
1.1.	Vinculación al objeto del contrato y evaluación de las ofertas en condiciones de competencia efectiva	146
2.	CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN EN EL CONTRATO DE SERVICIOS.	148
2.1.	Régimen general	148
2.2.	Prestaciones de carácter intelectual.	150

2.3.	Régimen específico en cuanto a los criterios de adjudicación de los contratos de servicios de redacción de proyectos de obras	153
2.4.	Organización, cualificación y experiencia del personal adscrito a la ejecución del contrato como criterio de adjudicación.	154
2.5.	Los criterios de adjudicación sociales	157
2.6.	El empleo de las denominadas bolsas de horas en los contratos de servicios como criterio de adjudicación o mejora.	163

**CAPÍTULO VII
EL PLAZO DEL CONTRATO DE SERVICIOS**

1.	PLAZO DE DURACIÓN DE LOS CONTRATOS DE PRESTACIÓN SUCESIVA Y PRÓRROGA DE LOS MISMOS.	168
1.1.	Reglas para el establecimiento del plazo de duración	168
1.2.	Plazo de duración del contrato de servicios de prestación sucesiva	170
1.3.	Prórroga de los contratos de servicios de prestación sucesiva	172
2.	PLAZO DE EJECUCIÓN EN LOS CONTRATOS DE RESULTADO	176
2.1.	Ampliación del plazo de ejecución.	178

**CAPÍTULO VIII
LAS CONDICIONES LABORALES EN EL CONTRATO DE SERVICIOS**

1.	LA SUBROGACIÓN DE LOS TRABAJADORES	188
1.1.	Información sobre las condiciones de subrogación en contratos de trabajo.	188
1.2.	Normas propias del derecho laboral en el artículo 130 de la LCSP.	190
1.3.	Responsabilidad del contratista saliente por los salarios impagados a los trabajadores afectados por la subrogación.	194
1.4.	La subrogación y el pliego de cláusulas administrativas. Redimensionamiento de plantillas.	195
2.	LA CESIÓN ILEGAL DE TRABAJADORES	197
3.	LA VIGILANCIA POR EL ÓRGANO DE CONTRATACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS COLECTIVOS.	199

CAPÍTULO IX

LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO DE SERVICIOS Y EL PRINCIPIO DE EJECUCIÓN A RIESGO Y VENTURA

1.	EL CONTRATO ADMINISTRATIVO COMO PARTE DE LA CATEGORÍA GENERAL DEL CONTRATO	205
2.	EL PRINCIPIO DE EJECUCIÓN A RIESGO Y VENTURA	206
2.1.	Supuestos prácticos de aplicación del riesgo y ventura en el contrato de servicios	207
3.	MODULACIONES AL PRINCIPIO DE RIESGO Y VENTURA	208
3.1.	Fuerza mayor	209
3.2.	Revisión de precios	210
3.3.	La revisión de precios y el contrato de servicios	212
3.4.	El riesgo imprevisible	216
3.5.	Modificación unilateral del contrato por la Administración.	220
3.6.	Factum principis	221

CAPÍTULO X

LAS PRERROGATIVAS (I)

1.	LAS PRERROGATIVAS EN EL CONTRATO ADMINISTRATIVO	225
2.	LA DIRECCIÓN DEL CONTRATO. EL RESPONSABLE DEL CONTRATO	229
3.	INTERPRETACIÓN DEL CONTRATO Y RESOLUCIÓN DE DUDAS	231
4.	DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD IMPUTABLE AL CONTRATISTA A RAÍZ DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO	233

CAPÍTULO XI

LAS PRERROGATIVAS (II)

1.	LA MODIFICACIÓN DEL CONTRATO	239
1.1.	La modificación del contrato conforme al derecho comunitario. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la Directiva 2014/24/UE.	239
1.2.	La modificación del contrato en la LCSP.	242
1.3.	Modificaciones previstas	243
1.4.	Modificaciones no previstas	247

1.5.	Procedimiento de modificación.	252
1.6.	Modificación del contrato de servicios en función de necesidades	253
1.7.	El diez por ciento adicional o de liquidación en el contrato de servicios.	254
2.	LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO	256
2.1.	Efectos de la suspensión	258

**CAPÍTULO XII
CONDICIONES ESPECIALES DE EJECUCIÓN. SUBCONTRATACIÓN.
PENALIDADES**

1.	CONDICIONES ESPECIALES DE EJECUCIÓN	263
2.	SUBCONTRATACIÓN	267
3.	PENALIDADES	268
3.1.	Naturaleza de las penalidades.	268
3.2.	Tipos de penalidades.	270
3.3.	Procedimiento para la imposición de penalidades.	276

**CAPÍTULO XIII
EL PAGO DEL PRECIO DEL CONTRATO**

1.	MODO DE REALIZAR EL PAGO.	282
2.	PROCEDIMIENTO DE VERIFICACIÓN DE LA PRESTACIÓN Y PLAZO PARA EL PAGO	285
3.	CONSECUENCIAS DEL RETRASO EN EL PAGO. INTERESES DE DEMORA	288
4.	TRANSMISIÓN DE LOS DERECHOS DE COBRO.	295
5.	ABONOS A CUENTA POR ACTUACIONES PREPARATORIAS.	297

**CAPÍTULO XIV
LA EXTINCIÓN DEL CONTRATO DE SERVICIOS (I). EL CUMPLIMIENTO, LA RECEPCIÓN Y LA LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO**

1.	EL CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO	301
2.	RECEPCIÓN O CONFORMIDAD DEL CONTRATO	302
2.1.	Recepción o conformidad en el contrato de servicios	303
2.2.	Plazo de garantía.	307

2.3.	Régimen especial de responsabilidad del contratista en los contratos de servicios que tengan por objeto la redacción de proyectos de obra	309
3.	LA LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO DE SERVICIOS	311

CAPÍTULO XV
LA EXTINCIÓN DEL CONTRATO DE SERVICIOS (II). LA RESOLUCIÓN DEL CONTRATO DE SERVICIOS

1.	LA CAUSA COMO ELEMENTO ESENCIAL EN LA RESOLUCIÓN DEL CONTRATO	317
2.	CAUSAS GENERALES DE RESOLUCIÓN DE LOS CONTRATOS.	319
2.1.	Que afectan a la personalidad y solvencia del contratista	320
2.2.	Que afectan al contenido del contrato o a su objeto. . . .	323
2.3.	Que afectan al cumplimiento del contrato	325
2.4.	Por mutuo acuerdo entre la Administración y el contratista	332
3.	CAUSAS PARTICULARES DE RESOLUCIÓN DEL CONTRATO DE SERVICIOS	334
3.1.	Desistimiento o suspensión del contrato	334
3.2.	Resolución de los contratos de servicios complementarios	336
3.3.	Resolución del contrato de servicios por defectos en las prestaciones detectadas con ocasión de la recepción	337
4.	EL PROCEDIMIENTO DE RESOLUCIÓN DEL CONTRATO	338

CAPÍTULO XVI
EL CONTRATO DE SERVICIOS QUE CONLLEVE PRESTACIONES DIRECTAS A FAVOR DE LA CIUDADANÍA. LOS CONTRATOS COMPLEMENTARIOS. ACTIVIDADES DOCENTES

1.	EL CONTRATO DE SERVICIOS QUE CONLLEVE PRESTACIONES DIRECTAS A FAVOR DE LA CIUDADANÍA.	345
1.1.	Régimen jurídico.	345
2.	LOS CONTRATOS COMPLEMENTARIOS.	348
3.	ACTIVIDADES DOCENTES.	352

CAPÍTULO XVII
EL CONTRATO MENOR DE SERVICIOS

1.	EXPEDIENTE DE CONTRATACIÓN DEL CONTRATO MENOR .	360
2.	ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO MENOR	362
3.	LA DURACIÓN DEL CONTRATO MENOR Y LA ESPECIALIDAD EN EL CONTRATO MENOR DE SERVICIOS DE DIRECCIÓN FA- CULTATIVA DE OBRA	365
4.	PERFECCIÓN Y FORMALIZACIÓN DEL CONTRATO MENOR. .	367
5.	EJECUCIÓN DEL CONTRATO MENOR. PAGO DEL CONTRA- TO	368
6.	FRACCIONAMIENTO ILEGAL DEL OBJETO DEL CONTRATO. .	369
7.	ACCESO A BASES DE DATOS Y SUSCRIPCIÓN A PUBLICACIO- NES MEDIANTE EL PROCEDIMIENTO DE CONTRATO MENOR	372
8.	RÉGIMEN APLICABLE A LOS CONTRATOS CELEBRADOS POR LOS AGENTES PÚBLICOS DEL SISTEMA ESPAÑOL DE CIEN- CIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN	373
	BIBLIOGRAFÍA	375

CAPÍTULO VII

EL PLAZO DEL CONTRATO DE SERVICIOS

Sumario

1. PLAZO DE DURACIÓN DE LOS CONTRATOS DE PRESTACIÓN SUCESIVA Y PRÓRROGA DE LOS MISMOS
 - 1.1. Reglas para el establecimiento del plazo de duración
 - 1.2. Plazo de duración del contrato de servicios de prestación sucesiva
 - 1.3. Prórroga de los contratos de servicios de prestación sucesiva
2. PLAZO DE EJECUCIÓN EN LOS CONTRATOS DE RESULTADO
 - 2.1. Ampliación del plazo de ejecución

Cuando hablamos del plazo de los contratos administrativos nos estamos refiriendo al momento en que el contratista debe cumplir las prestaciones a las que se obliga mediante el contrato, lo que en la teoría del negocio jurídico se denomina «término» que es el límite temporal del que se hacen depender los efectos de un negocio jurídico o fijación temporal del momento en que debe cumplirse una prestación u otra obligación. Ese momento podrá darse de manera continuada durante un tiempo determinado o podrá fijarse en una fecha concreta en la que el contratista debe cumplir con su obligación.

Ya comentamos en el primer capítulo la diferencia entre los contratos de actividad y los de resultado. Recordémosla: en el contrato de actividad el objeto del contrato es la realización de una actividad durante un período de tiempo determinado, mientras que en el contrato de resultado su objeto es la obtención de un trabajo o resultado concreto y determinado al que el contratista se obliga, y no el trabajo o la actividad necesario para obtenerlo. ¿Y qué tiene que ver esta distinción con el plazo de vigencia de los contratos, materia que pretendemos abordar ahora? Pues mucho, porque en función de si el contrato es de actividad o de resultado, el tratamiento del plazo es diferente.

Comencemos con una distinción terminológica: los contratos de actividad tienen plazo de duración, mientras que los contratos de resultado tienen plazo de ejecución.

En un contrato con plazo de duración, el tiempo es elemento definitorio de la prestación, de manera que expirado el plazo el contrato se extingue necesariamente. En cambio, en contratos de resultado el tiempo es un elemento importante pero no esencial. Por ello, el contrato no se extingue necesariamente porque finalice el plazo previsto, sino cuando se concluye a conformidad de la Administración la prestación pactada, alcanzándose por el contratista el resultado al que se había comprometido.

Esta diferencia es esencial para el régimen de prórrogas. En un contrato de actividad con plazo de duración, el contrato puede prorrogarse si así está previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares, es decir, puede repetirse la actividad durante un nuevo período de tiempo fijado de fecha a fecha. En cambio, en un contrato de resultado el contrato no puede prorrogarse, podrá,

en su caso y con las condiciones que veremos, ampliarse su plazo de ejecución, dando un tiempo adicional al contratista para que alcance el resultado.

A diferencia de la legislación anterior, la LCSP no contempla una regulación específica para el plazo del contrato de servicios, sino que la recoge en la disposición general sobre la materia, que no es otra que la contemplada en el artículo 29 referida al «Plazo de duración de los contratos y de ejecución de la prestación», regulación que es aplicable a todos los contratos de servicios, con independencia de su régimen jurídico privado o administrativo, en razón de su ubicación sistemática en la Ley⁽¹⁾.

Como vemos, el título del artículo 29 distingue, de manera acertada, el plazo de duración y el plazo de ejecución. Nosotros distinguiremos también, comenzando el estudio sobre el plazo de duración de los contratos de servicios y su prórroga, para finalizar con el plazo de ejecución y las consecuencias de su incumplimiento.

1. PLAZO DE DURACIÓN DE LOS CONTRATOS DE PRESTACIÓN SUCESIVA Y PRÓRROGA DE LOS MISMOS

1.1. Reglas para el establecimiento del plazo de duración

El extenso, uno más en la LCSP, artículo 29 comienza fijando unas pautas, condiciones o reglas generales para la fijación del plazo de duración de los contratos que celebre el sector público. Así, nos dice que la duración de los contratos del sector público deberá establecerse teniendo en cuenta:

- a) La naturaleza de las prestaciones.
- b) Las características de su financiación.
- c) La necesidad de someter periódicamente a concurrencia la realización de las prestaciones.

Si bien todo ello, sin perjuicio de las normas especiales aplicables a determinados contratos.

Fijémonos en el carácter imperativo: «deberá». Las entidades del sector público deben tener en cuenta estas condiciones a la hora de fijar el plazo de sus contratos y no pueden obviarlas. No parece que se establezca una prelación, ni una es excluyente de otra, por lo que se debe mantener un equilibrio entre todas ellas, si bien es posible que unas entren en juego y otras no.

El órgano de contratación, por tanto, a la hora de fijar el plazo del contrato debe tener en cuenta la naturaleza de las prestaciones, el tipo de inversión que deberá realizar el contratista para su ejecución y el tiempo necesario para su

(1) Informe 19/2020 de la JCCPE.

amortización, pues un plazo de duración demasiado corto puede desincentivar a potenciales licitadores; y por último, pero no menos importante, tiene que tener en cuenta la necesidad de someter periódicamente a concurrencia la ejecución de los contratos.

Detengámonos un momento en esta última exigencia. Uno de los principios que rige la contratación pública es el de la libertad de acceso a las licitaciones, siendo al mismo tiempo objeto de la legislación de contratos, entre otros, asegurar la salvaguarda de la libre competencia (art. 1 LCSP). Las necesidades que las administraciones públicas satisfacen mediante contratos pueden clasificarse en estratégicas, que podemos encuadrar en un plan estratégico de la organización para el cumplimiento de sus fines, puntuales, que serían necesidades nuevas que no responde a un plan estratégico, tienen un carácter puntual y no se repiten necesariamente en el tiempo y por último en recurrentes o periódicas que serían aquellas que tienen por finalidad garantizar el funcionamiento ordinario de la Administración o prestar un servicio a la población y se atienden mediante contratos de actividad o prestación sucesiva, como por ejemplo la limpieza urbana, vigilancia de edificios públicos, el mantenimiento de equipos, instalaciones e infraestructuras o servicios sociales y que están sometidas al principio de continuidad de la prestación. Estas necesidades son de carácter periódico, lo que obliga, dada las limitaciones a los plazos de duración de los contratos, a realizar sucesivos contratos para atenderlas.

Es a estos contratos, que responden a estas necesidades recurrentes, a los que se dirige el mandato del legislador de someter periódicamente a concurrencia la ejecución de los contratos. Como veremos a continuación, el plazo máximo de duración de un contrato de servicios de esta naturaleza, de actividad o prestación sucesiva que responde a necesidades recurrentes o periódicas, es de cinco años incluyendo las posibles prórrogas. Si la exigencia de someter periódicamente a concurrencia las licitaciones de estos contratos se cumpliera con la limitación a cinco años del plazo de duración del contrato, no sería necesario que la ley recogiese, como uno de los condicionantes que el órgano de contratación debe tener en cuenta a la hora de fijar el plazo, la periodicidad de las licitaciones, ya que quedaría plenamente garantizado su cumplimiento con el límite quinquenal. Pero no es esa la intención de la Ley de Contratos.

El órgano de contratación a la hora de fijar el plazo de un contrato de servicio de prestación sucesiva que responda a necesidades permanentes de la organización pública, no puede establecer automáticamente, sin justificación alguna, el límite máximo de cinco años, pues ello podría suponer la limitación del acceso a las licitaciones mediante la imposición de un plazo excesivamente largo y no justificado.

Por otro lado, a la hora de fijar el plazo de duración de estos contratos la Administración deberá tener en cuenta el componente económico del contrato en una doble vertiente. Por un lado, deberá tener presente las disponibilidades

presupuestarias, sobre todo en la fijación del plazo inicial sin posibles prórrogas, y por otro tendrá que ser muy cuidadoso con el presupuesto base de licitación que necesariamente tendrá que formarse a partir de convenios colectivos que pueden tener una vigencia inferior al plazo inicial previsto para el contrato.

En definitiva, existen contratos de servicios, donde atendiendo a las circunstancias es procedente el plazo máximo de cinco años, pero en otros, no.

1.2. Plazo de duración del contrato de servicios de prestación sucesiva

Ya lo hemos adelantado: los contratos de servicios de prestación sucesiva, los de actividad, tendrán un plazo máximo de duración de cinco años, incluyendo las posibles prórrogas (art. 29.4 LCSP). Excepcionalmente se podrá establecer un plazo de duración superior a cinco años, si se dan tres condiciones simultáneamente⁽²⁾:

- i. Cuando lo exija el período de recuperación de las inversiones directamente relacionadas con el contrato.
- ii. Estas no sean susceptibles de utilizarse en el resto de la actividad productiva del contratista o su utilización fuera antieconómica.
- iii. Siempre que la amortización de dichas inversiones sea un coste relevante en la prestación del servicio.

Estas circunstancias deberán ser justificadas en el expediente de contratación con indicación de las inversiones a las que se refiera y de su período de recuperación.

De acuerdo con el artículo 10 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, el período de recuperación de la inversión del contrato, sería aquél en el que previsiblemente puedan recuperarse las inversiones realizadas para la correcta ejecución de las obligaciones previstas en el contrato, incluidas las exigencias de calidad y precio para los usuarios, en su caso, y se permita al contratista la obtención de un beneficio sobre el capital invertido en condiciones normales de explotación.

En cuanto al coste relevante en la prestación del servicio, el propio apartado cuarto del artículo 29, nos dice que será objeto de desarrollo reglamentario. Tras más de siete años de entrada en vigor de la LCSP, ese desarrollo reglamentario no se ha producido si bien puede considerarse como costes relevantes aquellos costes futuros cuya cuantía diferirá en función de la decisión empresarial que se tome, por ejemplo la elección entre varios proveedores de materias primas.

(2) Los contratos de servicios de limpieza urbana suelen acogerse a esta opción excepcional.

Adicionalmente a lo señalado, el artículo 29 recoge tres supuestos en los que por razón de su objeto, el contrato de servicios podrá tener una duración superior a cinco años:

i. Contratos de servicios de mantenimiento que se concierte conjuntamente con el de la compra del bien a mantener.

Si el mantenimiento solo puede ser prestado por razones de exclusividad por la empresa que suministró el bien, el mantenimiento podrá tener como plazo de duración el de la vida útil del producto adquirido.

ii. Contratos de servicios relativos a los servicios a las personas.

Podrá establecerse un plazo de duración mayor cuando ello fuera necesario para la continuidad de aquellos tratamientos a los usuarios en los que el cambio del prestador pudiera repercutir negativamente.

iii. Contratos de servicios que sean complementarios de otros contratos de obras o de suministro

El contrato complementario⁽³⁾ es aquel que tiene una relación de dependencia respecto de otro, el principal, y cuyo objeto se considera necesario para la correcta realización de la prestación o prestaciones a las que se refiera dicho contrato principal. Estos contratos complementarios podrán tener un plazo de vigencia superior a cinco años pero, en ningún caso, exceder del plazo de duración del contrato principal, salvo en los contratos que comprendan trabajos relacionados con la liquidación del contrato principal, cuyo plazo final excederá al del mismo en el tiempo necesario para realizarlos.

Lo que no recoge la LCSP es cuál sería el plazo máximo o el exceso que sobre los cinco años puede establecerse como plazo de duración de contratos en los que lo exija el período de recuperación de las inversiones o en contratos de servicios relativos a los servicios a las personas. Parece lógico entender que en el primer caso, el plazo del contrato, incluyendo las posibles prórrogas, estará ligado al período de recuperación de la inversión que debe ser justificado en el expediente. En los contratos de servicios de limpieza viaria, consultando las licitaciones publicadas en la Plataforma de Contratación del Sector Público, se aprecia que en el caso de que el plazo de duración supere los cinco años, no sobrepasa los diez y que se justifica por la necesidad de recuperación de la inversión. Más complicado parece el caso de los contratos de servicios a las personas. Si atendemos a las reglas o parámetros que indica el artículo 29 para establecer el plazo de duración de los contratos, el primero de ellos es la naturaleza de las prestaciones. Un contrato de servicios a las personas, de naturaleza asistencial o sanitaria, se encuadraría en los contratos de servicios con presta-

(3) Para el contrato complementario ver capítulo XVI.

CAPÍTULO XI

LAS PRERROGATIVAS (II)

Sumario

1. LA MODIFICACIÓN DEL CONTRATO
 - 1.1. La modificación del contrato conforme al derecho comunitario. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la Directiva 2014/24/UE
 - 1.2. La modificación del contrato en la LCSP
 - 1.3. Modificaciones previstas
 - 1.4. Modificaciones no previstas
 - 1.5. Procedimiento de modificación
 - 1.6. Modificación del contrato de servicios en función de necesidades
 - 1.7. El diez por ciento adicional o de liquidación en el contrato de servicios
2. LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO
 - 2.1. Efectos de la suspensión

1. LA MODIFICACIÓN DEL CONTRATO

La potestad de modificar el contrato, conocida como *ius variandi*, aunque sería más correcto *potestas variandi* ya que no se trata de un derecho subjetivo de la Administración en el seno de una relación jurídica sino de una potestad atribuida por la ley, se refiere al poder de modificación unilateral del objeto del contrato que ostenta la Administración.

Esta potestad de la Administración se fundamenta en la defensa del interés público que, como no nos cansaremos de repetir, es la finalidad de los contratos administrativos. El interés público justifica la mutabilidad del contrato administrativo como excepción al principio de inmutabilidad que rige en los contratos civiles, expresado en el brocardo *pacta sunt servanda*, ya que en los contratos públicos lo inmutable queda referido al fin que persiguen. La necesidad de satisfacer rápidamente el fin público que persigue el contrato, pensemos en la ejecución de una infraestructura o en garantizar la prestación de un servicio público, justifica que la Administración pueda adaptar el contrato a las circunstancias que se puedan plantear durante su ejecución y que son difíciles de prever, o incluso imposibles, en el momento de la licitación.

1.1. La modificación del contrato conforme al derecho comunitario. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la Directiva 2014/24/UE

La ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible supuso un cambio radical en la concepción de la institución del modificado y en el régimen jurídico de la modificación de los contratos en España. La reforma tuvo su razón de ser en la discordancia con el derecho comunitario de la regulación nacional del régimen de modificaciones de los contratos. Realmente no existía en la entonces vigente Directiva 2004/18/CE, de 31 de marzo de 2004, un precepto o conjunto de preceptos que disciplinase la modificación de los contratos, entre otras razones porque las directivas comunitarias de contratos se han referido tradicionalmente a la preparación y adjudicación de los contratos, no a la fase de ejecución en donde se incardina la modificación contractual.

En realidad, el régimen jurídico de modificación de los contratos en el Derecho de la Unión Europea es una construcción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), elaborándose progresivamente por dicho Tribunal a partir de la sentencia «Succhi di Frutta» de 29 de abril de 2004⁽¹⁾. Esta sentencia tiene por objeto un pleito relativo a una licitación de la Comisión Europea para fijar las condiciones más ventajosas para el suministro de zumo de frutas y confituras destinadas a las poblaciones de Armenia y de Azerbaiyán, con la previsión de que el pago al adjudicatario se realizaría en especie, y más concretamente en naranjas y manzanas. Una vez adjudicado el contrato, la Comisión lo modificó porque desde la adjudicación las cantidades de esas frutas que habían sido retiradas del mercado hasta el momento eran insignificantes en relación con las cantidades necesarias, así que permitió a las empresas adjudicatarias que lo desearan, aceptar en pago, en sustitución de las manzanas y las naranjas, otros productos como nectarinas y melocotones.

A la vista de todo lo anterior, Succhi di Frutta que era un licitador que no resultó adjudicatario ni recurrió a la adjudicación del contrato, interpuso recurso ante la justicia comunitaria, alegando que se habían vulnerado los principios de igualdad de trato y transparencia y se había producido una alteración sustancial del contrato después de la adjudicación por la sustitución de la especie elegida para el pago. Efectivamente, el TJUE determinó que se había producido una vulneración de los principios de igualdad de trato y transparencia, alterando sustancialmente las condiciones de la licitación.

Merece la pena reproducir el fallo de la sentencia Succhi di Frutta:

«El principio de igualdad de trato entre los licitadores (...) impone que todos los licitadores dispongan de las mismas oportunidades al formular los términos de sus ofertas e implica, por tanto, que éstas estén sometidas a las mismas condiciones para todos los competidores».

«Por lo que respecta al principio de transparencia, que constituye su corolario, tiene esencialmente por objeto garantizar que no exista riesgo de favoritismo y arbitrariedad por parte de la entidad adjudicadora. Implica que todas las condiciones y modalidades del procedimiento de licitación estén formuladas de forma clara, precisa e inequívoca en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones, con el fin de que, por una parte, todos los licitadores razonablemente informados y normalmente diligentes puedan comprender su alcance exacto e interpretarlos de la misma forma y, por otra parte, la entidad adjudicadora pueda comprobar efectivamente que las ofertas presentadas por los licitadores responden a los criterios aplicables al contrato de que se trata».

«La entidad adjudicadora tampoco está autorizada a alterar el sistema general de la licitación modificando unilateralmente más tarde una de sus condiciones esenciales y, en particular, una estipulación que, si hubiese figurado en el anuncio de licitación, habría permitido a los licitadores presentar una oferta sustancialmente diferente».

(1) STJUE de 29 de abril de 2004 (C-496/99).

«En efecto, si la entidad adjudicadora estuviera autorizada para modificar a su arbitrio, durante la fase de ejecución del contrato, las propias condiciones de licitación, sin que las disposiciones pertinentes aplicables contengan una habilitación expresa en tal sentido, los términos de la adjudicación del contrato, tal como se estipularon inicialmente, resultarían desnaturalizados».

Por lo tanto, a juicio del TJUE, se produjo una alteración sustancial de las condiciones de la licitación y adjudicación del contrato porque los licitadores presentaron sus ofertas desconociendo un elemento esencial del contrato: la especie en la que iban a ser retribuidos.

La jurisprudencia del TJUE en materia de modificación de contratos, elaborada a partir de la sentencia que hemos comentado, puede resumirse en los siguientes principios:

i. La modificación del contrato exige que esté prevista de forma clara, precisa e inequívoca en la documentación de la licitación.

ii. De no hallarse prevista la modificación en la documentación de la licitación, es necesario que la modificación no afecte a ninguna condición esencial del contrato, entendiéndose que existe modificación esencial cuando sea razonablemente presumible que, de haberse conocido la modificación al tiempo de la licitación, hubieran concurrido otros licitadores o los licitadores que concurrieron hubieran formulado ofertas muy distintas.

iii. De ser necesaria una modificación esencial no prevista en la documentación que rige la licitación, lo procedente es resolver el contrato (indemnizando oportunamente al contratista) y adjudicar un nuevo contrato, convocando para ello el correspondiente procedimiento de licitación.

Para las instituciones comunitarias la legislación española no se ajustaba a esta doctrina jurisprudencial, disconformidad manifestada por la Comisión Europea al Reino de España mediante carta de emplazamiento de 8 de mayo de 2006 y posterior dictamen motivado de 2 de diciembre de 2008. La Abogacía General del Estado en su Circular 1/2011 sobre el Régimen de modificación de los contratos del sector público, afirmaba que la disconformidad del Derecho español con el comunitario en materia de modificados, venía provocada no tanto por las normas de los textos legales que se han sucedido en materia de contratación pública, cuanto por la práctica administrativa seguida. En cualquier caso, la decisión comunitaria obligó a España a modificar el régimen jurídico de la modificación de los contratos y lo hizo mediante la Ley de Economía Sostenible del año 2011. Esta regulación es la que se recogió en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público del mismo año.

Esto supuso un cambio fundamental en la concepción del régimen de los modificados en España. El objetivo fundamental del sistema tradicional de contratación español había sido siempre la garantía de la finalidad de interés público

del contrato, concibiéndose la potestad de modificación unilateral como un instrumento para la consecución de ese interés público, de tal manera que la mutabilidad del contrato administrativo era uno de sus principios caracterizador y diferenciador respecto del contrato civil. En cambio, la jurisprudencia comunitaria no se dirige a la preservación del interés público sino a la garantía del mantenimiento de los principios de igualdad y transparencia en las licitaciones. Como puede apreciarse el foco del modificado se sitúa en dos momentos diferentes, si en la concepción tradicional española es en la continuidad del contrato, en la jurisprudencia del TJUE el foco se sitúa en la licitación, lo que algunos autores han denominado «licitocentrismo»⁽²⁾.

La Directiva 2014/24 sobre contratación pública, en su artículo 72, recoge por primera vez disposiciones sobre las modificaciones de los contratos, incorporando la doctrina del TJUE sobre la materia, pero lo hace de una manera compleja y tortuosa lo que dificulta su interpretación. Si bien es cierto que la Directiva incorpora la jurisprudencia del TJUE sobre la *potestas variandi*, también es cierto que la flexibiliza permitiendo modificaciones sustanciales del contrato por causas imprevistas dándose ciertas condiciones.

1.2. La modificación del contrato en la LCSP

Como hemos señalado en el capítulo anterior, la modificación del contrato por razones de interés público se sigue configurando como una de las prerrogativas de que dispone la Administración en los contratos administrativos (art. 190 LCSP).

La modificación del contrato se encuentra regulada con carácter general en los artículos 203 a 207, que podemos sintetizar en los siguientes puntos:

i. Su ámbito de aplicación abarca no solo los contratos administrativos sino también los contratos privados de servicios que celebren las Administración Pública cuando estén sujetos a regulación armonizada (art. 26.2 LCSP). En cuanto a los contratos celebrados por poderes adjudicadores que no tengan la condición de Administración Pública les serán de aplicación los artículos 203 a 205 sobre supuestos de modificación del contrato.

ii. A los efectos de la LCSP no tienen la consideración de modificación del contrato, la sucesión en la persona del contratista, la cesión del contrato, la revisión de precios y la ampliación del plazo de ejecución (art. 203.1 LCSP).

iii. La modificación del contrato es obligatoria para el contratista cuando implique, aislada o conjuntamente, una alteración en su cuantía que no exceda del 20 por ciento del precio inicial del contrato, IVA excluido (Art.

(2) Codina García-Andrade, Xavier *La modificación de los contratos del Sector Público* Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado Madrid, 2019 págs. 149 y ss.

206.1 LCSP). No es obligatoria para el contratista del contrato privado celebrado por un poder adjudicador que no sea Administración Pública, ya que a estos solo se les aplica las normas contenidas en los artículos 203 a 205.

iv. Se distingue entre modificaciones previstas y no previstas, cuyo régimen jurídico pasamos a analizar.

1.3. Modificaciones previstas

Las modificaciones previstas están reguladas en el artículo 204 que recoge los requisitos y límites para su ejercicio.

La posibilidad de la modificación debe advertirse expresamente en el pliego de cláusulas administrativas particulares, mediante una cláusula de modificación que deberá:

a. Estar formulada de forma clara, precisa e inequívoca.

b. Precisar con el detalle suficiente: su alcance, límites y naturaleza; las condiciones en que podrá hacerse uso de la misma por referencia a circunstancias cuya concurrencia pueda verificarse de forma objetiva; y el procedimiento que haya de seguirse para realizar la modificación. La cláusula de modificación establecerá, asimismo, que la modificación no podrá suponer el establecimiento de nuevos precios unitarios no previstos en el contrato.

c. Permitir a los candidatos y licitadores comprender su alcance exacto e interpretarla de la misma forma y que, por otra parte, permita al órgano de contratación comprobar efectivamente el cumplimiento por parte de los primeros de las condiciones de aptitud exigidas y valorar correctamente las ofertas presentadas por éstos.

El artículo 204 establece dos limitaciones a las modificaciones previstas, una cualitativa y otra cuantitativa.

En cuanto a la limitación cualitativa, la modificación no puede alterar la naturaleza global del contrato inicial. ¿Qué es la naturaleza global del contrato? «La no alteración de la naturaleza global es un requisito escurridizo, confuso y nada preciso»⁽³⁾ y su definición el principal reto de la aplicación de las directivas de contratación en esta materia⁽⁴⁾. Nos encontramos ante uno más de los conceptos jurídicos indeterminados que recogidos en la Directiva no se definen y se incorporan tal cual a la legislación nacional, dando lugar a innumerables dudas sobre su alcance y contenido.

(3) Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 6 de mayo de 2021.

(4) Isabel Gallego Córcoles «La modificación de los contratos en la cuarta generación de directivas sobre contratación pública», Ponencia en el X Congreso de la Asociación de Profesores de Derechos Administrativo, 2015 <https://www.aepda.es/> pág. 28.



De todos los contratos administrativos, el de servicios es el más utilizado por las entidades del sector público en cualquiera de sus niveles, ya sea local, autonómico o estatal, y el de mayor importancia económica. Convertido por las sucesivas directivas comunitarias y leyes de contratos nacionales en un auténtico cajón de sastre, comprende bajo su denominación un amplio abanico de prestaciones: de carácter material e intelectual, de actividad o de resultado, de carácter interno para el funcionamiento de la propia Administración o dirigido a la prestación de servicios públicos a los ciudadanos. El resultado es que el contrato de servicios no cuenta con un régimen jurídico único, sino con diferentes regímenes en función de la naturaleza de su objeto y de su destinatario final, lo que lo convierte en un contrato complejo tanto para la Administración como para los licitadores.

Este libro es un **estudio completo, teórico y práctico, del contrato de servicios desde su preparación hasta su extinción**. Del informe de insuficiencia de medios a la resolución del contrato, pasando por la elaboración del presupuesto base de licitación, los criterios de adjudicación, los aspectos laborales que afectan al contrato, el plazo, la incidencia en el contrato de la subida del SMI, de las alteraciones del convenio colectivo o de las huelgas de los trabajadores, el ejercicio de las prerrogativas y el plazo de abono a los contratistas tras la sentencia del TJUE de 20 de octubre de 2022. **Todo ello se analiza no solo a la luz de las resoluciones de los tribunales de contratos, informes de las juntas consultivas y sentencias de los tribunales de justicia sino también desde la perspectiva práctica del gestor de contratos públicos.**

ISBN: 978-84-7052-980-1

