

INFORME 12/2026, DE 16 DE JUNIO, SOBRE EL RÉGIMEN ECONÓMICO APLICABLE A UN CONTRATO DE CONCESIÓN DE SERVICIOS CUANDO, VENCIDO EL PLAZO MÁXIMO DE DURACIÓN, LA ADMINISTRACIÓN ORDENA AL CONTRATISTA LA CONTINUACIÓN DE LA PRESTACIÓN HASTA QUE SE FORMALICE EL NUEVO CONTRATO.

I.- ANTECEDENTES

La Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Montoro solicita informe a esta Comisión Consultiva en los siguientes términos:

“Una concesión de servicios de una instalación deportiva de las piscinas de titularidad municipal se está prestando en régimen de continuidad. En el acuerdo por el que se le ordenó la continuidad se indicó que durante este periodo de continuidad se aplicaría la estructura de obligaciones, derechos y contraprestaciones del contrato inicial, moduladas en el caso de ruptura del equilibrio económico en perjuicio del contratista, y en consecuencia se incrementó el importe de la subvención inicial concedida en el contrato, logrando el reequilibrio económico. Este incremento se sustentó en un informe que analizó la documentación aportada por el concesionario, y se basó en los incrementos salariales por la modificación del SMI y del convenio del sector, sin tener en cuenta otros datos aportados y no justificados por el concesionario, pues solo constaban en una tabla de excel, ya que el concesionario no cumplió su obligación contractual de llevar una contabilidad separada.

El concesionario manifestó su aceptación a la continuidad e incremento de la subvención, condicionada a que, una vez finalizada la situación de continuidad, se procedería a revisar la liquidación definitiva del contrato.

Con fundamento en el Informe 6/2022, de 28 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña (Comisión Permanente) el concesionario entiende que si durante la continuidad de la concesión ha tenido pérdidas o déficit en su explotación, éstas deben ser cubiertas y abonadas en su totalidad por la Administración, por lo que está reclamando una cantidad y además pide que el Ayuntamiento le abone el 6% de beneficio industrial, calculado sobre el importe neto de la cifra de ingresos de negocio.

Este Ayuntamiento entiende que, de aceptar esa interpretación, el contrato de concesión de servicios pierde su naturaleza jurídica y se transforma en contrato de prestación de servicios.

Puesto que la LCSP no determina expresamente los efectos económicos ni las consecuencias de la adopción de estas órdenes de continuidad ¿Cuál sería el régimen económico durante el periodo de continuidad? ¿Está obligado el Ayuntamiento a atender la reclamación formulada por el concesionario en los términos antes indicados? ¿Deben ser asumidas en su totalidad por la Administración las pérdidas sufridas por el concesionario?

II.- INFORME

1.- Previamente al examen de fondo de las cuestiones suscitadas conviene tener presente que, en relación con el contenido de los informes, de acuerdo con el criterio reiteradamente sentado, a la Comisión Consultiva de Contratación Pública no le corresponde informar expedientes en concreto, salvo los supuestos específicos a que se refiere el artículo 2 del Decreto 93/2005, de 29 de marzo, por el que se regulan la organización y funciones de este órgano consultivo.



Por tanto, los informes que se soliciten habrán de recaer sobre cuestiones que se susciten en relación con la interpretación general de las normas en materia de contratación pública.

Al respecto cabe señalar que la cuestión sometida a consulta se refiere al régimen económico o retribución aplicable a un contrato de concesión de servicios cuando, vencido el plazo máximo de duración, la Administración ordena al contratista la continuación de la prestación hasta que se formalice el nuevo contrato, siendo ésta una cuestión que sí reviste carácter de generalidad, permitiendo un pronunciamiento de esta Comisión Consultiva de Contratación Pública.

2.- La figura de la **orden de continuidad** se regula en el artículo 288.a) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen 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 (en adelante, LCSP), que 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.”*

Así, la LCSP establece expresamente la obligación de la concesionaria de seguir prestando el servicio en caso de que se extinga por cumplimiento el contrato sin que se haya formalizado uno nuevo con el que se dé cobertura al servicio que constituye su objeto, por orden de la entidad contratante y por el tiempo necesario hasta disponer del nuevo contrato.

Se trata de una medida excepcional, cuya finalidad es evitar la interrupción de un servicio público esencial garantizando que la concesionaria original siga prestándolo obligatoriamente hasta que se formalice un nuevo contrato. No se trata de otorgar al contratista una prórroga no prevista en el contrato, sino de garantizar la continuación de los efectos de un contrato vigente por el tiempo indispensable para poder enlazar con el nuevo contrato.

Se pueden extraer una serie de características claves de su regulación:

- Es de aplicación exclusiva para contratos de concesión de servicios, a diferencia de los contratos de servicios que se rigen por la prórroga excepcional del artículo 29.4 de la LCSP.

El artículo 29.4 de la LCSP introduce una prórroga excepcional en contratos de suministros y servicios que permite prorrogar el contrato original, con un máximo de nueve meses, cuando al vencimiento del contrato no se haya formalizado el nuevo debido a circunstancias imprevisibles en el procedimiento de adjudicación y existan razones de interés público para no interrumpir la prestación. Para ello, el anuncio de licitación del nuevo contrato debe haberse publicado con al menos tres meses de antelación a la finalización del contrato original. Esta prórroga excepcional es de carácter restrictivo y no puede revestir el carácter de tácita.

Por tanto, aunque se trata de mecanismos que obedecen a la misma finalidad de garantizar la continuidad de una prestación por razones de interés público, tienen ámbitos de aplicación y requisitos diferentes, ya que la orden de continuidad puede adoptarse por el mero hecho de haberse producido la extinción por cumplimiento de la concesión, con independencia del motivo por el cual no se ha formalizado el nuevo contrato y durante el tiempo necesario para poder iniciar su ejecución, sin que la LCSP establezca que las condiciones del contrato deban mantenerse inalterables. En cambio, la prórroga excepcional puede acordarse únicamente en caso de que la no formalización sea debida a acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación producidos en el procedimiento de adjudicación del contrato posterior, cuyo anuncio se tiene que haber publicado con una antelación mínima de tres meses, y su duración no puede ser superior a nueve meses.



- Opera cuando el contrato finaliza por cumplimiento, subrayando así la responsabilidad de las empresas contratistas de garantizar su continuidad.
- Nace por razones imperiosas de interés público para evitar el cese del servicio, y es obligatoria para la entidad concesionaria.
- El órgano de contratación puede acordarla por todo el periodo de tiempo comprendido entre la extinción por cumplimiento de la concesión y la formalización del nuevo contrato. Así, su vigencia no se ve afectada por las potenciales vicisitudes del procedimiento de adjudicación del nuevo contrato.

Ahora bien, la LCSP no establece referencia alguna a la retribución que deba recibir el contratista.

Si acudimos a otros ámbitos regulatorios como determinados supuestos de resolución del contrato de forma anticipada (los previstos en las letras b, d, f y g del artículo 211.1), el párrafo 6 del artículo 213 de la LCSP establece que la contratista queda obligada a adoptar las medidas necesarias por razones de seguridad jurídica o indispensables para evitar un grave trastorno en el servicio público hasta que se formalice el nuevo contrato, y dispone que, si no existe acuerdo, la retribución del contratista se fijará por el órgano de contratación, tomando como referencia los precios que sirvieron de base para la celebración del contrato.

Sin embargo, como se ha adelantado, la LCSP no establece un inciso similar en el artículo 288.a). Por ello, para completar el régimen económico de la orden de continuidad debemos acudir a la doctrina de las Juntas Consultivas de Contratación Pública y la jurisprudencia del Tribunal Supremo y otros órganos jurisdiccionales.

3.- Esta Comisión Consultiva de Contratación Pública ya se pronunció en el **Informe 2/2023, de 17 de marzo**, sobre la procedencia de compensar los gastos realmente soportados por el concesionario de un contrato de concesión para la gestión de servicios, cuando extinguida la relación contractual, se le impone unilateralmente como manifestación del “factum principis” seguir prestando el servicio hasta tanto se produzca la adjudicación del nuevo contrato, concluyendo que procede la compensación de la totalidad de los gastos realmente soportados por el concesionario para asegurar la continuidad de la prestación sobre la base de la teoría del enriquecimiento injusto, en tanto que la continuidad en la prestación del servicio una vez extinguido el contrato no se configura como una prórroga tácita sino como una obligación nueva impuesta unilateralmente por la Administración para garantizar servicios esenciales hasta tanto se adjudique el nuevo contrato.

“Para resolver la cuestión ha de tenerse en cuenta que, acogiéndose a la previsión contenida en el PCAP (cláusula 24) el Ayuntamiento consultante comunicó, con la antelación prevista en el pliego, que el contrato quedaría extinguido con fecha de efectos del 28 de noviembre de 2015. Sin embargo, también ordena que hasta tanto se adjudique la nueva concesión de servicios, el concesionario continuaría con la gestión del mismo. Como se ha analizado en el fundamento primero, esa prerrogativa -manifestación del “factum principis”- estaba no solo contemplada en el PCAP, sino que cuenta con amparo legal en el artículo 162 a) de la Ley de contratos 13/1995 y el artículo 128 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

Por tanto, la continuación provisoria en la gestión del servicio de recogida de residuos que realiza el antiguo concesionario desde que el Ayuntamiento comunica la finalización de la concesión y hasta que se adjudica el nuevo contrato, no se sustenta una suerte de prórroga tácita del mismo sino en una nueva obligación que no surge de una relación negocial sino del ejercicio de una potestad unilateral de la Administración, orientada a garantizar sin solución de continuidad, la prestación de servicios esenciales cuando, al momento de la extinción de un contrato, no se ha adjudicado el nuevo.



Indudablemente, el desarrollo de la prestación durante el periodo de interinidad, deberá ajustarse, en la medida de lo posible, a lo previsto en el contrato anterior, pues a la postre se trata de dar continuidad a un servicio que ya se venía ejecutando. Pero al no tener la nueva obligación fundamento en el mismo, el principio de riesgo y ventura no constituye impedimento para que se compense al contratista por la totalidad de los gastos que éste haya tenido que incurrir para asegurar la continuidad de la prestación, como así ocurre en el caso analizado en el que, la aprobación de un nuevo convenio laboral durante el periodo de gestión del servicio por imposición unilateral del Ayuntamiento, reportó un mayor coste salarial para la UTE concesionaria. Debe recordarse que los costes salariales de la nueva concesión fueron considerados por el Consistorio a la hora de elaborar el presupuesto de la nueva licitación.

La justificación de la compensación de los gastos realmente soportados por el concesionario de servicios al que se le impone unilateralmente la continuación de la prestación ha sido analizada con brillantez por la Junta Consultiva de Contratación del Estado en su dictamen emitido en expediente 31/17, que por su acierto hacemos íntegramente nuestro y reproducimos, para evitar incurrir en adanismo.

Debemos anticipar que el mismo contiene una conclusión favorable a indemnizar los gastos realmente incurridos por el concesionario del servicio, pero no con sustento en instrumento contenido en la legislación de contratos, como podría ser el establecido en el artículo 164 de la ley de contratos 13/1995, pues no nos encontramos ante una prórroga, ni ante una modificación por razones de interés público que produzca afectación al régimen financiero del contrato, dado que la nueva obligación del concesionario nace extramuros de la relación negocial.

La compensación a su favor se fundamenta en la teoría del enriquecimiento injusto, pues son las decisiones de la Administración, que demora la adjudicación de la nueva licitación ordenado que continúe la prestación, las que motivan que el antiguo concesionario deba seguir gestionando el servicio soportando un coste salarial superior - por efecto de la aprobación de un nuevo convenio - al que hubiera soportado el nuevo adjudicatario.

En ese mismo sentido se pronunciaba la **Junta Consultiva de Contratación del Estado** en el **Informe 31/2017**:

“(…) Pues bien, teniendo en cuenta las anteriores consideraciones y partiendo del hecho de que la situación de patología en la continuación de la prestación se genera como consecuencia de un retraso de la Administración en la licitación del nuevo contrato, las consecuencias que de ello derivan para el contratista deben resolverse teniendo en cuenta la proscripción del enriquecimiento injusto de las partes en el contrato. Conforme a este principio resulta lógico entender que, una vez prolongada la obligación de prestación del servicio público a un contratista por causa imputable a la Administración, esta debe compensar al contratista íntegramente por la totalidad de los gastos en que éste haya tenido que incurrir para asegurar la continuidad de la prestación.

Lógicamente, a los efectos de la correcta retribución del concesionario, nos encontramos ante dos situaciones distintas: la relación creada en el contrato originario y la situación que se origina con la prolongación del servicio público. En la primera, el régimen de obligaciones y de reparto de riesgos deberá regirse en todos sus extremos por el contrato inicial, que se asienta en un equilibrio económico basado en unas inversiones, unas condiciones de prestación del servicio y un sistema de retribución durante un plazo determinado. Todo ello es el resultado de un procedimiento de selección del contratista en el que con arreglo a esas condiciones el contratista asume el riesgo y ventura en la prestación del servicio.



En el segundo de los casos, 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.) Esto no quiere decir, como hemos reiterado, que se siga cumpliendo el contrato primigenio, pues el mismo ya ha sido extinguido por el transcurso de su plazo máximo, sino 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.

De este modo, si por causas excepcionales, durante el periodo imprescindible para paliar esa situación excepcional, y atendiendo a la necesidad de garantizar la continuidad en la prestación del servicio, se justifica que se prolongue la prestación del contratista, éste 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. 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.

Por esta razón, el principio de riesgo y ventura propio del contrato de gestión de servicios públicos debe ser, en definitiva, modulado para este periodo que, lógicamente, debe ser transitorio y excepcional, por el tiempo que resulte necesario para que el nuevo concesionario asuma la prestación del servicio público en el nuevo contrato.”

También la **Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña** ha analizado cuáles son las condiciones en que se tiene que seguir prestando el servicio y en qué concepto se paga a la empresa concesionaria durante el periodo de continuidad, en sus **Informes 6/2022, de 28 de julio, y 13/2024, de 25 de abril**.

Informe 6/2022:

“El pago al concesionario como contrapartida por el servicio prestado durante el periodo de continuidad del servicio por orden de la entidad contratante tiene que compensar adecuadamente todos los gastos que se deriven de la obligación de seguir 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 periodo, dado que la concesionaria no se tiene que ver perjudicada por las eventuales consecuencias económicas de la falta de formalización del contrato posterior.”

Informe 13/2024:

“En este sentido, 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.”

4.- Por su parte, el **Tribunal Supremo** ha abordado la cuestión de la continuidad de servicios públicos esenciales. Ya en su Sentencia 7263/1986, de 20 de diciembre concluyó 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”*.

Más recientemente, en la **Sentencia 1356/2025, de 27 de octubre**, el Alto Tribunal se ha vuelto a pronunciar sobre la continuidad prestacional por razones de interés público en el contexto de los contratos sujetos al texto refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante, TRLCSP), donde el interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia era “determinar si, en un contrato de gestión del servicio público donde el pliego de cláusulas administrativas particulares contemple la prórroga forzosa para el contratista, los posibles perjuicios derivados de la prolongación obligada del contrato debe asumírselos la empresa en virtud del principio de riesgo y ventura, o deben ser compensados a tenor del principio de equilibrio económico del contrato”.

Es interesante traer a colación esta sentencia, porque si bien se refiere a un supuesto de prórroga forzosa de un contrato de gestión de servicios públicos regulado por el TRLCSP, las consideraciones que hace el alto tribunal sobre efectos económicos derivados de esa continuidad prestacional forzosa al margen de la duración contractual pactada son extrapolables a los supuestos de orden de continuidad en concesiones de servicios.

Aunque la Sentencia no resuelve la cuestión de interés casacional planteada, estima el recurso y declara que, si la Administración obliga al contratista a continuar prestando el servicio para garantizar el interés público, no puede hacerlo bajo las condiciones iniciales de forma indefinida. El contratista tiene derecho a exigir una indemnización que cubra el coste real del servicio durante ese periodo de continuidad. El Supremo deja claro que la “prórroga forzosa” no puede convertirse en una herramienta para perpetuar contratos sin compensar al contratista de los daños y perjuicios que dicha prórroga le ocasiona. En caso de ordenarse dicha prórroga forzosa, la Administración deberá pagar el precio real, teniendo en cuenta los gastos y costes imputables a la prestación del servicio.

También los tribunales superiores de justicia se han pronunciado en el mismo sentido. Se destaca la **Sentencia 2554/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 6 febrero de 2025**, que da la razón parcialmente a la empresa recurrente, reconociendo que la prestación continuada de servicios esenciales tras la finalización formal del contrato y agotamiento del presupuesto, por indicación expresa de la Administración y sin mala fe de la empresa, genera un enriquecimiento injusto de la Administración. Por ello, debe abonarse la cantidad reclamada, incluyendo beneficio industrial e IVA, pues la empresa no puede ser privada de los costes y gastos efectivamente soportados:

“(...) tampoco puede resultar en este caso imputable a la contratista la continuación de los servicios, pues, como se expone en la demanda, a 31 de julio de 2020 la Administración demandada había agotado el saldo remanente de la prórroga del contrato, por lo que, a partir del día 1 de agosto y hasta el 31 de diciembre de 2020 y ante la falta de un nuevo adjudicatario, CLECE SEGURIDAD por ser necesario e imprescindible dado el carácter esencial del mismo y, cumpliendo las indicaciones de la propia Consejería, quien, con en base al interés público le solicitó que continuara con la prestación del servicio de vigilancia y seguridad, no teniendo más opción que prestar su conformidad a la misma. De este modo, las prestaciones realizadas no



pueden ser valoradas al margen de toda referencia a la cobertura contractual preexistente. De ahí, que deba concluirse, como se ha dicho por esta Sala en supuestos anteriores -así, en sentencia de fecha 23 de junio de 2021, recurso de apelación número 1468/2020-, no hay duda de que el beneficio industrial y el resto de los conceptos reclamados no deben excluirse, pues sea como indemnización, o como pago del precio del contrato, el contratista no quedaría indemne si se le privara de todos los costes y gastos efectivamente soportados. Y, ello aún cuando los servicios prestados carecieran de cobertura contractual por la nulidad o inexistencia de prórroga en este caso, pues la imputación principal de estas circunstancias ha de mirar a la Administración. Al fin y a la postre, la contratista continuó cumpliendo sus prestaciones por expresa indicación de la Administración y por razones de interés general. No hay indicio alguno de que la demandante, participase, por activa o por pasiva, en la nulidad alegada por la Administración.

Con arreglo a nuestra jurisprudencia, esta situación genera un enriquecimiento para la Administración y un empobrecimiento para la empresa contratista, que impone la obligación de pagar el coste de las prestaciones efectivamente realizadas; doctrina que en estos supuestos actúa como corrección al principio de inalterabilidad de los contratos (SSTS, Secc. 7, 08/06/2016, RC 3846/2014 (EDJ 2016/93305) , y 01/07/2015, RC. 1487/2014). La STS, Secc. 7 , 18/07/2003, RC 254/2002 (EDJ 2003/147262) razona que el desequilibrio indemnizable a partir de la aplicación de esta doctrina ha de estar constituido por prestaciones del particular que no se deban a su propia iniciativa ni revelen una voluntad maliciosa del mismo, sino que tengan su origen en hechos, dimanantes de la Administración Pública, que hayan generado razonablemente en ese particular la creencia de que le incumbía un deber de colaboración con dicha Administración, como aquellos supuestos en que las modificaciones son ordenadas por la dirección técnica de las obras o con su conocimiento y sin objeción alguna. En estos últimos halla cabida precisamente la situación que genera la presente controversia y máxime cuando no se ofrece prueba alguna que revele la mala fe de la contratista.”

Igualmente, merece mención la **Sentencia 182/2026 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de fecha 27 de marzo**, cuyo argumento central es la inaplicación del principio de riesgo y ventura del contratista una vez que el contrato ha alcanzado su plazo máximo de duración y la Administración ha dictado una orden de continuidad del servicio, declarando que la relación jurídica que se establece en ese momento es cualitativamente distinta de la relación contractual ordinaria:

“en la actualidad, esta Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, considera que la relación entablada entre un contratista de la administración y el dueño de la prestación (un ente público), una vez finalizado el tiempo máximo de duración del contrato, no se ve afectada por uno de los principios medulares que rige la contratación pública; este principio es el del riesgo y ventura del contratista en la ejecución del contrato”

Además, el TSJCV declara la procedencia de una compensación económica integral, es decir, que el contratista tiene derecho a percibir una indemnización que cubra el coste real del servicio, no limitándose únicamente al precio inicialmente pactado en el contrato ya caducado, e incluir el beneficio industrial en la compensación.

Y sobre la procedencia de incluir el beneficio industrial en el cálculo de la compensación económica a abonar al contratista durante el periodo de continuidad, el **Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en sentencia 2470/2023, de 28 de junio**, refiriéndose a un supuesto de prórroga forzosa o prolongación de la prestación del servicio por razones de interés público de un contrato de gestión de servicios públicos, afirma que *“el principio de riesgo y ventura no puede operar de la misma forma en el caso de que el contrato esté vigente que en el supuesto de prórroga forzosa, la tercera en este caso. No parece posible exigir al contratista que siga asumiendo el riesgo del resultado del contrato transcurridos tres años desde su extinción ya que,*



transcurrido el tiempo de duración del contrato, las condiciones tenidas en cuenta al contratar pueden haber variado de forma substancial en perjuicio del contratista. El hecho de que durante la vigencia del contrato no se alcanzara el beneficio del 6%, no puede justificar que durante la prórroga forzosa siga sin obtenerse dicho beneficio. (...) La obtención del beneficio industrial reclamado constituye una compensación razonable en la situación de prórroga forzosa por causa imputable a la demandada”.

Por último, cabe indicar que el **Consejo Consultivo de Andalucía** tiene una amplia y relativamente reciente doctrina en materia de prórrogas forzosas y/o acuerdos de continuidad. Por ejemplo, entre otros muchos, podemos nombrar los Dictámenes 654/2025, de 24 de septiembre; 626/2025, de 11 de septiembre; 350/2025, de 23 de abril; 112/2025, de 6 de febrero, o 1023/2024, de 3 de diciembre. Como muestra, podemos extraer el siguiente párrafo del Dictamen 654/2025, de 24 de septiembre:

“Pues bien, siendo claro el interés público que faculta a la Administración para imponer al contratista la continuidad en la prestación del servicio, no lo es menos que dicha situación no se puede prolongar sine die y, sobre todo, no puede originar un quebranto o menoscabo patrimonial para los contratistas a los que se impone la llamada prórroga forzosa. En estos supuestos, la retribución del servicio prestado y la compensación de sobrecostes acreditados resulta justificada porque de otro modo se vulneraría la prohibición de enriquecimiento injusto, trasladando sobre los contratistas esos mayores costes en una situación excepcional que parte, como venimos insistiendo, de la necesidad de asegurar la continuidad del servicio y se asienta, por ende, en razones de interés público. Desde la óptica aquí considerada lo relevante es la necesidad de retribuir el servicio forzosamente prestado, reconociendo la compensación procedente para que no se produzca el enriquecimiento de la Administración, en detrimento del contratista que prueba la existencia de pérdidas de explotación derivadas de la prestación unilateralmente impuesta por la Administración”.

5.- En consecuencia, de toda la doctrina y jurisprudencia expuesta, se puede concluir que, ante la inexistencia de una regulación específica sobre el régimen económico aplicable durante el periodo de continuidad de la concesión ex artículo 288.a) de la LCSP, la orden de continuidad tomará como marco de referencia las condiciones establecidas en el contrato ya cumplido, pero sin estar vinculado a su invariabilidad.

En la medida en que la relación contractual ha expirado y la orden de continuidad no tiene la naturaleza jurídica de prórroga contractual, ni comporta, por tanto, la invariabilidad de las condiciones inicialmente pactadas, debe entenderse que la concesionaria no queda obligada a soportar un eventual deterioro o empeoramiento de las condiciones que regían con anterioridad. Por ello, la Administración debe compensar adecuadamente todos los gastos que se deriven de la obligación de seguir prestando el servicio. La doctrina que prohíbe el enriquecimiento injusto fundamenta sólidamente este derecho.

El principio de riesgo y ventura del contratista no resulta aplicable una vez superado el plazo máximo de duración del contrato cuando la Administración impone al contratista la continuación de la prestación mediante una orden de continuidad. La relación jurídica que se establece a partir de ese momento es de naturaleza cualitativamente distinta y genera un derecho a compensación económica integral, al margen del precio pactado en el contrato extinguido.

Por tanto, la compensación económica a abonar al contratista durante el periodo de continuidad deberá abarcar, además de posibles actualizaciones derivadas de los precios de mercado, la revisión de los costes salariales y las cantidades correspondientes en concepto de gastos generales y beneficio industrial. Si bien la empresa concesionaria está obligada a mantener la prestación del servicio, no debe resultar perjudicada económicamente por la falta de formalización del contrato que deba suceder al anterior.



Por último, debe indicarse que la naturaleza esencial de estos servicios que se prestan en régimen de concesión no legitima su mantenimiento en régimen de continuidad de forma indefinida. En palabras del Tribunal Supremo, “su garantía no pasa por atribuir ultraactividad a cualquier cláusula contractual más allá de la duración máxima del contrato, sino por una nueva licitación muy ágil con el fin de permitir la continuidad en la prestación del servicio, utilizando por ello los mecanismos que la legislación contractual prevé a estos efectos”.

III.-CONCLUSIONES

PRIMERA.- En relación con la consulta sobre el régimen económico aplicable a un contrato de concesión de servicios cuando, vencido el plazo máximo de duración, la Administración ordena al contratista la continuación de la prestación hasta que se formalice el nuevo contrato, debe indicarse que ante la inexistencia de una regulación específica en el artículo 288.a) de la LCSP, la orden de continuidad tomará como marco de referencia las condiciones establecidas en el contrato ya cumplido, pero sin estar vinculado a su invariabilidad.

En la medida en que la relación contractual ha expirado y la orden de continuidad no tiene la naturaleza jurídica de prórroga contractual, ni comporta, por tanto, la invariabilidad de las condiciones inicialmente pactadas, debe entenderse que la concesionaria no queda obligada a soportar un eventual deterioro o empeoramiento de las condiciones que regían con anterioridad. Por ello, la Administración debe compensar adecuadamente todos los gastos que se deriven de la obligación de seguir prestando el servicio. La doctrina que prohíbe el enriquecimiento injusto fundamenta sólidamente este derecho.

SEGUNDA.- El principio de riesgo y ventura del contratista no resulta aplicable una vez superado el plazo máximo de duración del contrato cuando la Administración impone al contratista la continuación de la prestación mediante una orden de continuidad. La relación jurídica que se establece a partir de ese momento es de naturaleza cualitativamente distinta y genera un derecho a compensación económica integral, al margen del precio pactado en el contrato extinguido.

Por tanto, la compensación económica a abonar al contratista durante el periodo de continuidad deberá abarcar, además de posibles actualizaciones derivadas de los precios de mercado, la revisión de los costes salariales y las cantidades correspondientes en concepto de gastos generales y beneficio industrial. Si bien la empresa concesionaria está obligada a mantener la prestación del servicio, no debe resultar perjudicada económicamente por la falta de formalización del contrato que deba suceder al anterior.

TERCERA.- La naturaleza esencial de estos servicios que se prestan en régimen de concesión no legitima su mantenimiento en régimen de continuidad de forma indefinida. En palabras del Tribunal Supremo, “su garantía no pasa por atribuir ultraactividad a cualquier cláusula contractual más allá de la duración máxima del contrato, sino por una nueva licitación muy ágil con el fin de permitir la continuidad en la prestación del servicio, utilizando por ello los mecanismos que la legislación contractual prevé a estos efectos”.

Es todo cuanto se ha de informar.