



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

Dictamen **047/2026**
Expediente **445/2025**

Presidenta

Hble. Sra.

D.^a Margarita Soler Sánchez

Conselleres y Consellers

Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.

D. Enrique Fliquete Lliso

D.^a M.^a del Carmen Pérez Cascales

D. Joan Carles Carbonell Mateu

D. Francisco Javier de Lucas Martín

D.^a Fernanda María Lapresta Gascón

Secretari General

Ilmo. Sr.

D. Joan Tamarit i Palacios

Hble. Sr.:

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 28 de enero de 2026, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.^a Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

De conformidad con la comunicación de V.H., de 26 de junio de 2025 (Registro de entrada del mismo día), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado la petición de dictamen cursada por Presidencia, en relación con la consulta facultativa formulada por el Ajuntament d'Alginet, en relación con los gastos y la indemnización que pudieran corresponder de proceder a la liquidación y resolución del contrato de limpieza, gestión y explotación de la piscina municipal.

I ANTECEDENTES

Del examen del expediente administrativo remitido se desprende que:

Primero.- El presente dictamen deriva de la petición de dictamen cursada por Presidencia, en relación con la consulta facultativa formulada por el Ajuntament d'Alginet sobre los gastos y la indemnización que pudieran corresponder de proceder a la liquidación y resolución del contrato de limpieza, gestión y explotación de la piscina municipal.

Segundo.- Según consta en el escrito de la alcaldesa del Ajuntament d'Alginet, los hechos que justifican la presente consulta facultativa son los siguientes:

“PRIMERO.- En fecha 26 de abril de 2021 se formaliza el contrato de servicios consistente en el servicio de limpieza, mantenimiento, gestión y explotación de la Piscina Municipal (N.º de expediente [...]), entre el Ayuntamiento de Alginet y la mercantil Y... S.L, con una duración máxima de 4 años, finalizando el contrato el próximo 30 de mayo de 2025.

SEGUNDO.- El contratista presentó mediante registro de entrada (RE n.º 144/2023 de 5/01/2023 y RE n.º 5916/2023 de 22/05/2023), solicitud de reequilibrio económico del contrato por el incremento de los costes de gas, mediante la aplicación del riesgo imprevisible, reclamando los siguientes importes:

Diferencia con la deuda pendiente hasta 5 de enero 2023: 31.585,03 euros.

Enero a abril de 2023: 20.588,94 euros

Total: 52.173,97 euros

TERCERO.- El órgano de contratación, en sesión plenaria de fecha 28 de septiembre de 2023, acordó, previo informe jurídico, lo siguiente:

“Primero.- Estimar parcialmente la petición formulada por la mercantil X... S.L.U. de reequilibrio económico del contrato de servicios cuyo objeto es Limpieza, mantenimiento, gestión y explotación de las piscinas municipales del Polideportivo municipal de Alginet, por un importe que asciende a 31.585,03 euros. Respecto al año 2023, se acuerda esperar a conocer el resultado del ejercicio completo y el consiguiente impacto del alza de los precios del gas”.

CUARTO.- En fecha 2 de enero de 2025, se formalizó el acta de suspensión del contrato, debido a los daños sufridos en la piscina a causa de

la DANA, quedando esta infraestructura inutilizable, quedando 5 meses para finalizar el contrato, siendo el contenido del acuerdo el siguiente:

“La suspensión del contrato de servicio de “Limpieza, mantenimiento, gestión y explotación de las piscinas municipales del polideportivo municipal de Alginet”, suscrito con la mercantil Y... SLU, con efectos desde el 30 de octubre de 2024 hasta el 1 de mayo de 2025, por el cual, llegado el mencionado plazo, y previa valoración de la situación, se podrá acordar la continuación del plazo de suspensión hasta el máximo legalmente permitido, la reanudación del servicio o la terminación del contrato, previa liquidación del mismo”.

QUINTO.- En fecha 30 de abril de 2025, por medio de providencia de Alcaldía se solicitó al contratista por medio del trámite de audiencia, que aportara la documentación justificativa que estimará oportuna en relación a los gastos e indemnización para proceder a la liquidación y resolución del contrato, debido al estado inoperativo de la piscina, presentando escrito en fecha 15 de mayo de 2025, que se adjunta”.

Añade dicho escrito que *“visto el contenido del escrito presentado, surgen diversas cuestiones que se plantean al Consell Jurídic Consultiu respecto a los gastos e indemnización solicitados:*

a) Si dentro de la calificación administrativa del contrato como contrato de servicios, y donde conforme a los pliegos, los gastos de gas deben de ser asumidos por el contratista, cabe el reequilibrio económico solicitado como consecuencia del incremento por la guerra de Ucrania, principalmente.

b) Si como consecuencia de la DANA, y dado que el contrato está suspendido, se puede continuar con la suspensión del mismo “sine die” hasta que se arregle la infraestructura de la piscina que es objeto del contrato.

c) ¿Si el Ayuntamiento optara por la resolución contractual, ¿cuál sería la situación jurídica del personal de la empresa contratista, al no poder subrogarse al no existir la piscina? ¿Se debería de acudir al despido del mencionado personal asumiendo los costes el Ayuntamiento?

d) En cuanto a la solicitud de indemnización por reintegro de la subvención del ERE que está percibiendo actualmente el contratista, ¿tendría que asumirlos esta Administración, aun en el caso de que el contratista no decidiera prorrogar el ERTE?”.

Tercero.- Se ha incorporado el escrito de alegaciones del contratista, de 15 de mayo de 2025, en el que se señala que *“el 30 de abril de 2025, se notificó Providencia de Alcaldía de la misma fecha, en la que se dispuso a iniciar el procedimiento para la terminación y liquidación del contrato de servicio de*

“Limpieza, mantenimiento, gestión y explotación de las piscinas municipales del polideportivo municipal d’Alginet”.

En dicho escrito se recogen las distintas cantidades económicas que reclama.

II CONSIDERACIONES

Primera.- Carácter del dictamen

La petición de dictamen tiene carácter facultativo, de conformidad con lo establecido en el artículo 9 de la Ley 10/1994, de Creación de esta Institución.

Segunda.- Examen de la cuestión sometida a dictamen

Como consta en antecedentes, la petición de dictamen trae causa de la ejecución y eventual terminación del contrato administrativo de servicios suscrito entre el Ajuntament d’Alginet y la mercantil Y..., SLU, cuyo objeto es la limpieza, mantenimiento, gestión y explotación de la piscina municipal, contrato formalizado el 26 de abril de 2021 con una duración máxima de cuatro años y vencimiento previsto el 30 de mayo de 2025.

Durante la vigencia del contrato, la empresa contratista solicitó el reequilibrio económico del mismo como consecuencia del incremento extraordinario de los costes del gas, invocando la doctrina del riesgo imprevisible derivada. Dicha solicitud dio lugar a un acuerdo plenario de 28 de septiembre de 2023 por el que se estimó parcialmente la pretensión, reconociéndose el reequilibrio únicamente respecto de parte de las cantidades reclamadas y posponiendo cualquier decisión relativa al ejercicio 2023 hasta conocer el resultado económico completo del mismo.

Con posterioridad, el contrato quedó suspendido mediante acta formalizada el 2 de enero de 2025, como consecuencia de los graves daños sufridos por la piscina municipal a raíz de una DANA, que dejaron la infraestructura inutilizable cuando aún restaban cinco meses para la finalización del contrato. La suspensión se acordó con carácter temporal, previendo expresamente la posibilidad de prórroga hasta el máximo legal, la reanudación del servicio o, en su caso, la resolución contractual con la correspondiente liquidación.

Ante la persistencia del estado inoperativo de la piscina, el Ayuntamiento inició el trámite de audiencia al contratista para que aportara la documentación relativa a los gastos e indemnizaciones que considerara

procedentes en el marco de la liquidación y eventual resolución del contrato, lo que dio lugar a la presentación de un nuevo escrito por parte de la mercantil.

A la vista de dicho escrito y de la situación contractual descrita, se suscitan diversas cuestiones jurídicas que se someten a este Órgano consultivo y que se analizan en las consideraciones siguientes.

Tercera.- La primera de las cuestiones que se plantea es la siguiente:

“Si dentro de la calificación administrativa del contrato como contrato de servicios, y donde conforme a los pliegos, los gastos de gas deben de ser asumidos por el contratista, cabe el reequilibrio económico solicitado como consecuencia del incremento por la guerra de Ucrania, principalmente”.

En el examen de la concreta cuestión sometida a dictamen exige hacer referencia, por un lado, al reequilibrio económico e inalterabilidad de los contratos, y, por otro, a la aplicación de la doctrina del riesgo imprevisible a la solicitud de la contratista en relación con los gastos de gas.

1. Reequilibrio económico e inalterabilidad de los contratos administrativos.

Por cuanto afecta a este primer aspecto procede recordar la doctrina del reequilibrio económico de los contratos. Ha de tenerse en cuenta que el contrato se formalizó en abril de 2021, y por consiguiente debe atenerse a lo dispuesto en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector público, así como al reglamento general de la Ley de contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

Esta institución consultiva ha reiterado en diferentes dictámenes (por ejemplo, el Dictamen 498/2023, 611/2025, entre otros) que hay que tener presente dos aspectos fundamentales de la contratación administrativa, que son: por un lado, la necesidad de garantizar el mantenimiento del equilibrio económico del contrato; y por otro, la invariabilidad de los contratos administrativos.

En relación con el reequilibrio económico, el Tribunal Supremo ha afirmado que el mantenimiento del equilibrio económico de las concesiones administrativas es un principio básico de toda figura concesional. En la Sentencia de 21 de febrero de 1998, reiterada en la Sentencia de 19 de septiembre de 2000, mantuvo que *“Es cierto que los Tribunales de esta Jurisdicción pueden, e incluso deben, llenar, en casos como el presente, el concepto jurídico indeterminado en que la expresión ‘equilibrio económico-financiero’ de la concesión consiste para alcanzar el único significado, el real,*

que a la misma cabe atribuirle y que no puede ser otro, como entendió ya el Consejo de Estado Francés en su ejemplar Arrt de 11 de marzo de 1910 –Cie. Française des Trammways– que la búsqueda, en la medida de lo posible, de ‘una igualdad entre las ventajas que se conceden al concesionario y las obligaciones que le son impuestas’, ventajas y obligaciones que ‘deben compensarse para formar parte de la contrapartida entre los beneficios probables y las pérdidas previsibles’, pues ‘en todo contrato de concesión está implicada, como un cálculo, la honesta equivalencia entre lo que se concede al concesionario y lo que se le exige’, que ‘es lo que se llama la equivalencia comercial, la ecuación financiera del contrato de concesión’. Pero no menos cierto que, al hacerlo, han de seguir criterios de legalidad derivados de datos contrastados y reales, no conjeturas que pueden resultar razonables desde una perspectiva puramente particular, pero que no por derivar de un órgano investido de jurisdicción pueden sobreponerse a las conclusiones, igualmente razonables, a las que hayan llegado ponderadamente las Administraciones públicas a las que pertenezca la titularidad del servicio concedido o que resulten implicadas en el control de las vicisitudes financieras de su prestación”.

Por cuanto afecta a la invariabilidad de los contratos, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, LCSP, en su artículo 102, regula el precio de los contratos, disponiendo, en su apartado 1 que “*Los contratos del sector público tendrán siempre un precio cierto, que se abonará al contratista en función de la prestación realmente ejecutada y de acuerdo con lo pactado. (...)*”. Este precepto se completa con lo establecido en el artículo 197 de la citada LCSP en cuya virtud “*La ejecución del contrato se realizará a riesgo y ventura del contratista, sin perjuicio de lo establecido para el contrato de obras en el artículo 239*”.

También, en el ámbito jurisprudencial, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 20 de abril de 2015, señala cuatro consideraciones básicas que vertebran la contratación pública, que son las siguientes:

“La primera es que el principio de la eficacia vinculante del contrato y de la invariabilidad de sus cláusulas es la norma general que rige en nuestro ordenamiento jurídico tanto para la contratación privada como para la contratación administrativa. En cuanto a la primera debe mencionarse el artículo 1091 del Código civil, y sobre la segunda estas otras normas de la sucesiva legislación de contratos administrativos más reciente: el artículo 94 del TR/LCAP de 16 de junio de 2000, y los artículos 208 y 209 del TR/ LCSP de 14 de noviembre de 2011.

La segunda es que la contratación administrativa se caracteriza también por llevar inherente un elemento de aleatoriedad de los resultados económicos del contrato, al estar expresamente proclamado por la ley el principio de riesgo

y ventura del contratista (artículos 98 del TR/LCAP de 2000 y 215, 231 y 242 del TR/LCSP de 2011).

La tercera es que en nuestro ordenamiento jurídico ha sido tradicional establecer unas tasadas excepciones a esa aleatoriedad de los contratos administrativos, consistentes en reequilibrar la ecuación financiera del contrato únicamente cuando se ha producido una ruptura de la misma por causas imputables a la Administración (“ius variandi” o “factum principis”), o por hechos que se consideran “extra muros” del normal “alea” del contrato por ser reconducibles a los conceptos de fuerza mayor o riesgo imprevisible”.

Finalmente, el Tribunal señala, como cuarta y última consideración, que, “*más allá de los supuestos tasados en la regulación general de la contratación pública, el reequilibrio sólo procederá cuando lo haya previsto el propio contrato y cuando una ley especial regule hipótesis específicas de alteración de la economía inicial del contrato y establezca medidas singulares para restablecerla (...)*”. En la misma línea, Sentencias del TS de 16 de julio de 2019 (Rec. Casa. 308/2016) y de 31 de enero de 2022 con cita de las sentencias del mismo Tribunal de 28 de octubre de 2015 (casación núm. 2785/2014) y 28 de enero de 2015 (Recurso núm. 449/2012).

En todo caso, el propio Tribunal Supremo, en la Sentencia de 20 de julio de 2016, subraya que la proclamación legal del principio de riesgo y ventura lleva inherente un elemento de aleatoriedad de los resultados económicos del contrato, aleatoriedad que significa que la frustración de las expectativas económicas que el contratista tuvo en consideración para consentir el contrato no le libera de cumplir lo estrictamente pactado ni, consiguientemente, le faculta para apartarse del vínculo contractual o para reclamar su modificación.

En efecto, conforme a una reiterada jurisprudencia, los principios de riesgo y ventura ofrecen en el lenguaje jurídico y gramatical la configuración de la expresión riesgo como contingencia o proximidad de un daño, y ventura como término que expresa la exposición a la contingencia de que suceda un mal o un bien. Así, el contratista, al contratar con la Administración, asume el riesgo derivado de las contingencias que se definen en las normas de contratación pública y se basan en la consideración de que la obligación del contratista es una obligación de resultados, contrapuesta a la configuración de la obligación de actividad o medial. Ello implica que, si por circunstancias sobrevenidas, se incrementan los beneficios del contratista derivados del contrato sobre aquellos inicialmente calculados la Administración no podrá reducir el precio, mientras que, si las circunstancias sobrevenidas disminuyen el beneficio calculado, o incluso producen pérdidas, serán de cuenta del contratista sin que éste pueda exigir un incremento del precio o una indemnización. El principio de riesgo y ventura supone, como explica, asimismo, el Tribunal Supremo en su sentencia 1868/2018, de 20 de julio,

que *“en lo que concierne a las alteraciones de la economía del contrato, la expresa aplicabilidad del principio de riesgo y ventura hace que el contratista, al igual que se beneficia de las mayores ventajas que en relación con las previstas le depara la dinámica del contrato, ha de soportar la mayor onerosidad que para él pueda significar su ejecución”*.

Lo anterior significa que no toda alteración del equilibrio de las prestaciones del contrato da derecho al contratista a reclamar medidas dirigidas a restablecer la inicial ecuación financiera del vínculo. Las partes deben someterse a lo pactado en virtud del principio de riesgo y ventura, sin que sea posible sustraerse de dicho principio más que a través de los mecanismos que establece la norma a tal fin, que son: la revisión de precios, el *“ius variandi”*, el denominado *“factum principis”*, la fuerza mayor y, por vía jurisprudencial, el riesgo imprevisible.

Expuesto lo anterior, la autoridad consultante plantea, como se ha dicho, la viabilidad del restablecimiento económico en los términos planteados por la contratista, en la medida que en su escrito señala que *“Respecto al año 2023, se acordó esperar a conocer el resultado del ejercicio completo y el consiguiente impacto del alza de los precios del gas.*

En marzo de 2023, se solicitó el reconocimiento del restablecimiento económico del contrato para el año 2023 y el abono de las cantidades resultantes de la diferencia entre los costes de gas previstos en el informe de estudio de costes de 9 de julio de 2019 y las efectivamente asumidas por CAPS durante 2023, por un total de 25.490,77 euros.

La petición todavía no ha sido objeto de resolución, y ha de ser resuelta, para su inclusión y pago en la liquidación del contrato tras la resolución”, lo que se analiza en los apartados siguientes.

2. Aplicación de la doctrina del riesgo imprevisible a la solicitud de la contratista en relación con los gastos de gas

La contratista alega en su escrito de 15 de mayo de 2025, la ruptura del equilibrio económico del contrato debido al incremento de los costes de gas, motivo por el que la autoridad consultante pregunta si *“cabe el reequilibrio económico solicitado como consecuencia del incremento por la guerra de Ucrania, principalmente”*.

A este respecto, la jurisprudencia del Tribunal Supremo determina cuáles son los requisitos que han de concurrir para que estemos ante una situación de riesgo imprevisible y proceda el restablecimiento del equilibrio contractual, que son, fundamentalmente, los siguientes: a) un cambio extraordinario e imprevisible de las circunstancias en el momento de ejecutar el contrato, respecto de las que se tuvieron en cuenta al celebrarlo; y b) la

quiebra del equilibrio económico del contrato, es decir, una excesiva onerosidad que haga peligrar la continuidad del servicio.

De este modo, la doctrina del “riesgo imprevisible” exige, por tanto, una incidencia sobre la economía general del contrato que rebase los límites razonables que todo contrato lleva consigo, comportando una quiebra radical del equilibrio económico-financiero contractual por su excesiva.

En este sentido, y a propósito del incremento de costes y el riesgo imprevisible en los contratos de concesión, cabe destacar lo que sostiene la Comisión Permanente de la Junta de Contratación Pública de Navarra en su informe 5/2022: *“(...) Esta circunstancia ha de ser valorada caso por caso, atendiendo a las circunstancias propias de cada contrato, que deberán ser adecuadamente probadas en el expediente administrativo, teniendo en consideración el conjunto de la economía del contrato y la necesidad de que su quiebra sea sustancial. El derecho al restablecimiento del equilibrio económico del contrato es una excepción a la regla general del riesgo y ventura, por lo que su aplicación debe ser restrictiva (...)”*. En el Informe se recuerda que *“(...) es necesario resaltar la necesidad de que la ruptura del equilibrio económico quede probada en el expediente administrativo, tal como ha exigido reiteradamente la jurisprudencia como premisa para después, establecer qué mecanismo de restablecimiento se adecua mejor al interés público”*.

El derecho a una compensación está vinculado, en definitiva, a la necesidad de restablecer el equilibrio económico del contrato cuando ha sido gravemente alterado por circunstancias ajenas al contratista, circunstancias que han de ser extraordinarias y anómalas, de carácter imprevisible, inevitables de acuerdo con un estándar medio de diligencia, no bastando la mera existencia de una divergencia entre las previsiones económicas iniciales y los costes finales, que entran dentro del riesgo que debe asumir el contratista. Por tanto, la teoría del riesgo imprevisible tiene un carácter restrictivo y subsidiario, pues, como ha declarado el Tribunal Supremo, el riesgo y ventura sólo cede ante una alteración sobrevenida de las circunstancias de tal índole que quiebre el equilibrio económico financiero contractual por su excesiva onerosidad, por su imposible compensación mediante la revisión de precios cuando así esté pactada y por suponer una frustración completa de los presupuestos contractuales.

En esta línea, resulta significativa la Sentencia 537/2025, de 30 de septiembre, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, en la que analiza y desestima la reclamación de una Unión Temporal de Empresas que solicitaba una compensación económica por el incremento extraordinario de costes en la ejecución de un contrato de obras públicas, con fundamento en el aumento de precios de materias primas durante los años 2021-2022, gravado por el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania.

En la referida Sentencia, la Sala acepta la argumentación contenida en la sentencia de primera instancia que recoge en los términos siguientes:

“El recurso de apelación se centra exclusivamente en la incidencia de la guerra de Ucrania en los costes asumidos por la contratista solicitando la compensación económica derivada del riesgo imprevisible.

Para paliar dicha situación en materia de contratación pública y referida específicamente al contrato de obras se ha propiciado una respuesta normativa por parte del Gobierno, a través del Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, y Real Decreto 6/2022, que adoptan medidas urgentes y de carácter excepcional que abren la vía a una posible revisión de los precios del contrato, previo cumplimiento de una serie de requisitos establecidos en el mismo, ante el incremento extraordinario de ciertos costes, incremento imprevisible en el momento de la licitación y que excedería del que pueda ser incluido en el riesgo y ventura que el contratista ha de soportar en todo contrato público.

Rechazada (y no cuestionada en apelación) la solicitud de revisión excepcional de precios (al amparo del Real Decreto 3/2022 y 6/2022) así como la solicitud de modificación (amparada en el art 205.2.b de la Ley 9/2017) contractual, nos limitamos a examinar la solicitud de abono 188.862,29€ reducido en apelación a 63.070 euros) en concepto de Compensación del equilibrio económico alterado por riesgo imprevisible en la ejecución de las obras.

La aplicación de otros mecanismos (distintos a la revisión de precios) previstos en la normativa de contratación pública, que tienen por objeto compensar económicamente a las empresas contratistas el aumento de los costes en la ejecución de los contratos por el incremento de los precios de las materias primas, debe partir del elemento esencial previsto en la legislación de contratación de que los contratos del sector público “tendrán siempre un precio cierto, que se abonará al contratista en función de la prestación realmente ejecutada y de acuerdo con lo pactado” (artículo 102.1 LCSP) , que el precio es considerado un “elemento esencial” del contrato (ex art. 1445 en relación con el art. 1261 del Código Civil) , y su modificación vulneraría el principio de igualdad de trato para el resto de licitadores; que los contratos “deberán cumplirse a tenor de sus cláusulas, sin perjuicio de las prerrogativas establecidas por la legislación en favor de las Administraciones Públicas” (artículo 189 LCSP) , y que su ejecución se realizará “a riesgo y ventura del contratista, sin perjuicio de lo establecido para el contrato de obras en el artículo 239 [fuerza mayor] (artículo 197 LCSP) , preceptos que establecen el principio de eficacia vinculante de los contratos , invariabilidad de sus cláusulas, pacta sunt servanda, así como la aleatoriedad.

Para poder apreciar la compensación es necesaria la irrupción de un conjunto de circunstancias, extraordinarias, imprevisibles y anómalas en el

momento de ejecutar el contrato respecto a aquellas que se habían previsto inicialmente, sin que tales circunstancias dependan de la culpa o voluntad de las partes. Tal como ha manifestado el Tribunal Supremo, la doctrina del riesgo imprevisible exige no solamente la existencia del riesgo, sino también la alteración sustancial de las condiciones de ejecución del contrato, de manera que la prestación pactada acabe “resultando mucho más onerosa para una de las partes, de lo que inicialmente podía preverse”.

Atendiendo a la precitada doctrina, con la documentación remitida no se constata la concurrencia de los requisitos que exige la doctrina del riesgo imprevisible por parte de la contratista, ni pueden abonarse con fundamento en conflicto bélico entre Rusia y Ucrania. Debe tenerse en cuenta que esta doctrina no puede convertirse en un instrumento de cobertura general frente a fluctuaciones del mercado energético, pues ello vaciaría de contenido el principio de riesgo y ventura y alteraría sustancialmente el régimen jurídico de los contratos administrativos de servicios.

Cuarta.- La segunda cuestión que se somete a dictamen es la siguiente:

“Si como consecuencia de la DANA, y dado que el contrato está suspendido, se puede continuar con la suspensión del mismo “sine die” hasta que se arregle la infraestructura de la piscina que es objeto del contrato”.

La segunda cuestión planteada se centra en determinar si, como consecuencia de los daños producidos por la DANA y encontrándose el contrato de servicios suspendido, resulta jurídicamente admisible mantener dicha suspensión con carácter indefinido o *sine die*, hasta que se proceda a la reparación de la infraestructura de la piscina municipal objeto del contrato.

Para resolver esta cuestión debe acudir, en primer lugar, al régimen jurídico de la suspensión de los contratos administrativos regulado en el artículo de la Ley 9/2017, LCSP, que constituye una institución excepcional destinada a afrontar situaciones temporales que impiden la ejecución del contrato, y que no pueden resolverse de manera inmediata mediante el procedimiento de modificación o la resolución contractual. La suspensión responde, por tanto, a la lógica de la temporalidad, y no puede concebirse como una situación permanente o *sine die*.

Así, la normativa de contratación pública atribuye al órgano de contratación, en el artículo 190 LCSP, la facultad de suspender la ejecución del contrato, lo que resulta especialmente relevante para aquellos supuestos en que concurren causas que hagan imposible, de forma transitoria, su ejecución, ya sea por razones imputables a la Administración o por causas de fuerza mayor. En el presente supuesto, los daños ocasionados por una DANA -fenómeno natural de carácter extraordinario- justifica la adopción inicial por parte del Ayuntamiento de Alginet del acuerdo de suspensión, en la medida

en que la infraestructura esencial para la prestación del servicio -la piscina- quedó inutilizada.

Ahora bien, una vez acordada la suspensión, es importante fijar límites claros a su duración y alcance. La suspensión no puede prolongarse indefinidamente en el tiempo sin vulnerar los principios de seguridad jurídica, buena administración y equilibrio contractual. Una suspensión *sine die* vaciaría de contenido el propio contrato, al privar al contratista de la posibilidad real de ejecutar la prestación y obtener la contraprestación económica y al mismo tiempo impediría a la Administración adoptar una decisión definitiva sobre el destino del servicio público.

Desde el punto de vista jurídico, cuando la causa que motiva la suspensión no es meramente coyuntural, sino que evidencia una imposibilidad objetiva y prolongada de ejecución del contrato, la figura adecuada, a juicio de este Consell, ya no es la suspensión, sino la resolución contractual. En este sentido, en el escrito de alegaciones de la contratista señala que *“el 30 de abril de 2025, se notificó Providencia de Alcaldía de la misma fecha, en la que se dispuso iniciar el procedimiento para la terminación y liquidación del contrato de servicio de “Limpieza, mantenimiento, gestión y explotación de las piscinas municipales del polideportivo municipal d’Alginet”.*

La suspensión prolongada más allá de los límites razonables, especialmente cuando no existe una previsión cierta y temporalmente delimitada de reanudación del servicio, se transforma *de facto* en una situación de imposibilidad de cumplimiento, incompatible con la pervivencia del vínculo contractual

En el caso analizado, la inutilización de la piscina municipal por los daños derivados de la DANA afecta directamente al objeto esencial del contrato, de modo que, si no existe una previsión clara, concreta y razonablemente próxima de reparación de la infraestructura, la continuidad de la suspensión deja de cumplir su función instrumental y se convierte en una solución jurídicamente inadecuada. Mantener el contrato suspendido *sine die* supondría, además, trasladar al contratista una incertidumbre indefinida sobre la viabilidad económica del contrato, alterando gravemente el equilibrio contractual. Por ello, aun cuando la suspensión inicial resulte ajustada a Derecho, no es jurídicamente admisible prolongarla indefinidamente a la espera de una eventual reparación futura de la piscina sin horizonte temporal cierto. Llegado un punto en que la imposibilidad de ejecución se prolonga en el tiempo y carece de una solución previsible, la Administración debe optar entre la reanudación del servicio -si las condiciones materiales lo permiten- o la resolución del contrato, con la correspondiente liquidación conforme a la normativa aplicable.

En conclusión, la suspensión del contrato como consecuencia de la DANA es jurídicamente válida en tanto tenga un carácter temporal y limitado, vinculado a una expectativa razonable de reanudación del servicio. La suspensión *sine die* no encuentra amparo en el ordenamiento jurídico de la contratación pública y, de persistir la imposibilidad material de ejecución del contrato por la inutilización de la piscina, la solución jurídicamente correcta es la resolución contractual, tal como parece haber acordado el Ajuntament d'Alginet.

Quinta.- La tercera cuestión que se somete a dictamen es la siguiente:

Si el Ayuntamiento optara por la resolución contractual, ¿cuál sería la situación jurídica del personal de la empresa contratista, al no poder subrogarse al no existir la piscina? ¿Se debería de acudir al despido del mencionado personal asumiendo los costes el Ayuntamiento?

La tercera cuestión sometida a dictamen exige analizar las consecuencias jurídicas de una eventual resolución del contrato sobre la situación del personal adscrito por la empresa contratista a la ejecución del servicio, en un supuesto en el que, como indica la autoridad consultante, resulta imposible la subrogación por inexistencia material del objeto del contrato -la piscina municipal- y, en particular, determinar si el Ayuntamiento debería asumir los costes derivados del despido de dicho personal.

En relación con lo expuesto, debe partirse de la naturaleza jurídica de la relación laboral del personal afectado. Así, los trabajadores adscritos al contrato de servicio de limpieza, mantenimiento, gestión y explotación de la piscina municipal mantienen una relación laboral con la empresa contratista, dado que la Administración no ostenta la condición de empleadora y, por tanto, no asume, en principio, las obligaciones laborales inherentes a dicha relación.

En el ámbito de la contratación pública, la subrogación del personal no constituye una consecuencia automática de la finalización o resolución del contrato, sino que procede solo en los términos previstos en el artículo 130.3 de la LCSP, en cuya virtud "*En caso de que una Administración Pública decida prestar directamente un servicio que hasta la fecha venía siendo prestado por un operador económico, vendrá obligada a la subrogación del personal que lo prestaba si así lo establece una norma legal, un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general*".

En el supuesto objeto de dictamen, la eventual resolución del contrato traería causa de la imposibilidad material de ejecutar el servicio por la inutilización de la piscina municipal. En este contexto, no existiría ni continuidad del servicio ni un nuevo contratista que asumiera la explotación

de la instalación, lo que justificaría la imposibilidad jurídica de subrogación del personal. La desaparición del objeto del contrato impide hablar de sucesión de empresa o de transmisión de unidad productiva, incluso a los efectos del artículo 44 del Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores de 2015.

Dicho esto, la gestión de las consecuencias laborales derivadas de la resolución del contrato corresponde, en principio, al contratista, en aplicación del principio de riesgo y ventura y de la autonomía de la relación laboral respecto del vínculo contractual administrativo. La eventual extinción de los contratos de trabajo por causas objetivas constituye una decisión empresarial que debe ser adoptada por la contratista conforme a la legislación laboral, sin que ello genere automáticamente una obligación indemnizatoria a cargo de la Administración.

Además, desde la perspectiva de la LCSP de 2017, la resolución del contrato por imposibilidad de ejecución no convierte a la Administración en responsable de los costes laborales del contratista. Los gastos de personal del contratista, incluidos los derivados de despidos o extinciones contractuales, no se estiman, de entrada, que formen parte de las indemnizaciones a las que tenga derecho en caso de resolución contractual, al tratarse de riesgos propios de su organización empresarial.

En consecuencia, debe concluirse que, en caso de resolución del contrato, la situación jurídica del personal de la empresa contratista se rige exclusivamente por la normativa laboral aplicable y por las decisiones que adopte la propia empresa en el ejercicio de sus facultades empresariales. La inexistencia de la piscina y la concurrencia de los restantes requisitos que exige la normativa laboral impide la subrogación del personal, por lo que el ayuntamiento, con arreglo a la documentación remitida, no estaría obligado a asumir los costes derivados del despido o extinción de los contratos de trabajo de dicho personal, al no acreditarse una base legal o contractual que imponga tal obligación.

Sexta.- La cuarta pregunta que se plantea a esta Institución es la siguiente:

En cuanto a la solicitud de indemnización por reintegro de la subvención del ERE que está percibiendo actualmente el contratista, ¿tendría que asumirlos esta Administración, aun en el caso de que el contratista no decidiera prorrogar el ERTE?"

La cuarta cuestión planteada se refiere a si la Administración contratante debe asumir la indemnización solicitada por el contratista consistente en el reintegro de la subvención vinculada al ERTE aplicado al

personal adscrito al contrato, incluso en el supuesto de que el propio contratista decidiera no prorrogar dicha medida.

Para su resolución resulta imprescindible proceder a su examen desde una doble perspectiva: la contractual y la laboral, a la luz del régimen excepcional establecido por el Real Decreto-ley 7/2024, de 11 de noviembre.

En primer lugar, debe reiterarse que la suspensión de la actividad de la piscina municipal y la consiguiente imposibilidad de ejecución del contrato traen causa directa de los daños ocasionados por la DANA, fenómeno que encaja en el concepto de fuerza mayor. En coherencia con ello, el artículo 44 del Real Decreto-ley 7/2024 califica expresamente como situaciones de fuerza mayor, a efectos del artículo 47 del Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores de 2015, las suspensiones de contrato y reducciones de jornada derivadas directa o indirectamente de los daños causados por la DANA, incluyendo las que resulten de la inutilización de instalaciones o de la imposibilidad de desarrollar la actividad ordinaria. El citado artículo 44, apartado 1, del Real Decreto-ley señala que *“Las suspensiones de contrato y reducciones de jornada que tengan como causa directa los daños producidos por la DANA, así como las pérdidas de actividad indirectamente originadas por la misma, entre las que se encuentran las derivadas de las órdenes, prohibiciones, instrucciones, recomendaciones o requerimientos realizados por las autoridades de protección civil, que impliquen suspensión o cancelación de actividades, cierre temporal de locales de afluencia pública, restricciones en el transporte público y, en general, de la movilidad de las personas, incluidas las que afecten al desplazamiento de las personas trabajadoras al centro de trabajo, o las mercancías o falta de suministros que impidan gravemente continuar con el desarrollo ordinario de la actividad tendrán la consideración de provenientes de una situación de fuerza mayor a los efectos de los artículos 47.5 y 7 del Estatuto de los Trabajadores.*

A estos efectos, la solicitud del informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social será potestativa para la autoridad laboral. No obstante, ese organismo procederá, en el caso de que no se solicite el informe, a la comprobación posterior del cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos y la concurrencia de la causa de fuerza mayor, en particular en los supuestos de pérdidas de actividad indirectamente originadas por la DANA.

La resolución surtirá efectos desde la fecha del hecho causante de la fuerza mayor, y hasta la fecha determinada en la misma resolución”.

Dicho precepto habilita, por tanto, al contratista para acogerse legítimamente a un ERTE por fuerza mayor, con efectos retroactivos desde el hecho causante y durante el período determinado por la resolución de la autoridad laboral. Se trata de una medida de protección del empleo diseñada para preservar los puestos de trabajo y evitar extinciones contractuales en

contextos de catástrofe, trasladando parte del coste económico al sistema público de protección social mediante exoneraciones y ayudas específicas.

Ahora bien, el artículo 46 del mismo Real Decreto-ley introduce una consecuencia jurídica de singular relevancia: las empresas que se acojan a las medidas previstas en el artículo 44, o que sean beneficiarias de ayudas directas vinculadas a la DANA, no pueden despedir por causa de fuerza mayor ni por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción derivadas de dicho fenómeno. El incumplimiento de esta prohibición comporta, de forma expresa y automática, dos efectos: el reintegro de las ayudas recibidas y la nulidad del despido.

Desde esta perspectiva, y con arreglo a la documentación remitida, el eventual reintegro de la subvención asociada al ERTE no constituiría un daño indemnizable imputable a la Administración, sino la consecuencia legal de una decisión empresarial contraria al régimen jurídico excepcional establecido para situaciones de DANA en el citado Real Decreto-ley. De este modo, la norma ha querido condicionar el mantenimiento de las ayudas públicas al cumplimiento de un deber reforzado de conservación del empleo, desplazando al empresario la responsabilidad por las decisiones que se aparten de dicho marco protector.

En consecuencia, no existe justificación con arreglo al escrito de la autoridad consultante para imputar a la Administración el coste del reintegro de la subvención ni para reconocerlo como concepto indemnizable en la liquidación del contrato. Admitir lo contrario supondría desnaturalizar el sistema de ayudas públicas diseñado para situaciones de catástrofe, convertir a la Administración contratante en garante universal de las decisiones empresariales del contratista.

En conclusión, y con arreglo a la información suministrada por la autoridad consultante en su escrito, la Administración no estaría obligada a asumir la indemnización solicitada por el reintegro, en su caso, de la subvención del ERTE. Dicho reintegro constituye una consecuencia legal imputable al contratista por su actuación en el ámbito laboral, conforme a los artículos 44 y 46 del Real Decreto-ley 7/2024, y no un daño derivado de la actuación administrativa ni de la suspensión o resolución del contrato.

III CONCLUSIÓN

Por cuanto queda expuesto, el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del siguiente parecer en las cuestiones que se plantean:

1. *Si dentro de la calificación administrativa del contrato como contrato de servicios, y donde conforme a los pliegos, los gastos de gas deben de ser asumidos por el contratista, cabe el reequilibrio económico solicitado como consecuencia del incremento por la guerra de Ucrania, principalmente.*

Con la documentación remitida, no se constata la concurrencia de los requisitos que exige la doctrina del riesgo imprevisible por parte de la contratista, ni pueden abonarse los gastos de gas, por tanto, con fundamento en conflicto bélico entre Rusia y Ucrania. Debe tenerse en cuenta que esta doctrina no puede convertirse en un instrumento de cobertura general frente a fluctuaciones del mercado energético, pues ello vaciaría de contenido el principio de riesgo y ventura y alteraría sustancialmente el régimen jurídico de los contratos administrativos de servicios.

2. *Si como consecuencia de la DANA, y dado que el contrato está suspendido, se puede continuar con la suspensión del mismo “sine die” hasta que se arregle la infraestructura de la piscina que es objeto del contrato.*

La suspensión del contrato como consecuencia de la DANA es jurídicamente válida en la medida que tenga un carácter temporal y limitado, vinculado a una expectativa razonable de reanudación del servicio. La suspensión *sine die* no encuentra amparo en el ordenamiento jurídico de la contratación pública y, de persistir la imposibilidad material de ejecución del contrato por la inutilización de la piscina, la solución jurídicamente correcta es el inicio del procedimiento de resolución contractual, tal como parece haber acordado el Ayuntamiento de Alginet, según el escrito de alegaciones de la contratista.

3. *Si el Ayuntamiento optara por la resolución contractual, ¿cuál sería la situación jurídica del personal de la empresa contratista, al no poder subrogarse al no existir la piscina? ¿Se debería de acudir al despido del mencionado personal asumiendo los costes el Ayuntamiento?*

En caso de resolución del contrato, la situación jurídica del personal de la empresa contratista se rige exclusivamente por la normativa laboral aplicable y por las decisiones que adopte la propia empresa en el ejercicio de sus facultades empresariales. La inexistencia de la piscina y la concurrencia de los restantes requisitos que exige la normativa laboral (art. 44 del TRET de 2015), impide la subrogación del personal, por lo que el Ayuntamiento, con arreglo a la documentación remitida, no estaría obligado a asumir los costes derivados del despido o extinción de los contratos de trabajo de dicho personal, al no acreditarse una base legal o contractual que imponga tal obligación.

4. *En cuanto a la solicitud de indemnización por reintegro de la subvención del ERE que está percibiendo actualmente el contratista, ¿tendría que asumirlos esta Administración, aun en el caso de que el contratista no decidiera prorrogar el ERTE?*

Con arreglo a la información suministrada por la autoridad consultante en su escrito, la Administración no estaría obligada a asumir la indemnización solicitada por el reintegro, en su caso, de la subvención del ERTE. Dicho reintegro constituye una consecuencia legal imputable al contratista por su actuación en el ámbito laboral, conforme a los artículos 44 y 46 del Real Decreto-ley 7/2024, y no un daño derivado de la actuación administrativa ni de la suspensión o resolución del contrato.

V.H., no obstante, resolverá lo procedente.

València, 26 de enero de 2026

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA

HBLE. SR. VICEPRESIDENTE SEGUNDO Y CONSELLER DE PRESIDENCIA