CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA

Dictamen 572/2026
Expediente 466/2026

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 22 de julio 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.M.H., de 9 de julio de 2026 (Registro de entrada del día 10 de julio del mismo año), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado la petición de dictamen cursada por la Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Presidencia, respecto a la consulta facultativa formulada por el Ajuntament de Sant Mateu, en relación con la sentencia del Tribunal Supremo n.º 426/2026, de 9 de abril.

I
ANTECEDENTES

Del examen del expediente administrativo remitido se desprende lo siguiente:

Primero.- El presente dictamen deriva de la petición cursada por la Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Presidencia, en relación con la consulta facultativa formulada por el Ajuntament de Sant Mateu, respecto de la sentencia del Tribunal Supremo n.º 426/2026, de 9 de abril.

En el escrito de la autoridad consultante de 16 de junio de 2026 se describen los hechos siguientes:

"El ayuntamiento procedió a licitar y adjudicar el contrato de concesión del servicio público de abastecimiento de agua potable a la población, adjudicándose por acuerdo del pleno del ayuntamiento en fecha 5 de junio de 2019 a la Empresa X…, conforme al acuerdo cuya copia se adjunta.

En el mismo acuerdo, tras el oportuno expediente, se declaraba la oferta de Y... incursa en baja temeraria.

La sentencia del Juzgado de Primera Instancia y la del Tribunal Superior de justicia de la Comunidad Valenciana (se acompañan), por recurso contencioso interpuesto por Y...: 'ordenan la retroacción de las actuaciones al momento anterior de la exclusión de la oferta de Y... y reconocer como situación jurídica individualizada el derecho a resultar adjudicataria del contrato, al haber obtenido la mayor puntuación en el cuadro de calificación de ofertas' (sentencia 147/2022, parte dispositiva)".

El Tribunal Supremo, en sentencia de fecha 9 de abril de 2026, En el fundamento Noveno establece:

El efecto de todo ello será la estimación parcial del recurso contencioso administrativo interpuesto por la mercantil Y... (hoy Y2...) contra las resoluciones administrativas impugnadas, que se anulan por su disconformidad con el ordenamiento jurídico, acordando la retroacción del procedimiento administrativo de contratación al momento anterior a la exclusión de la propuesta presentada por la citada entidad mercantil, que queda admitida como oferta económicamente más ventajosa en aplicación del artículo 152.4 del TRLCSP, tal y como acertadamente declaró la sentencia de instancia, y para que el órgano de contratación resuelva definitivamente sobre la adjudicación en los términos expuestos: aplicar artículo 151.2 y resolver adjudicación en aplicación de 151.3 y 4, sin perjuicio de las facultades de desistimiento y renuncia que le otorga el artículo 155, todos ellos del TRLCSP.

ESTIMA los recursos de casación interpuestos por las representaciones procesales del Ayuntamiento de Sant Mateu y de la mercantil X…, S.A. contra la sentencia 790/2022, de 21 de octubre, dictada por la por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el recurso de apelación n.º 264/2022, sentencia que se casa y anula.

Ordena la retroacción del procedimiento administrativo de contratación al momento anterior a la exclusión de la propuesta presentada por la citada entidad mercantil Y... (hoy, Y2...), que queda admitida, y para que el órgano de contratación resuelva definitivamente sobre la adjudicación en los términos expuestos en esta sentencia".

A tenor de todo ello, teniendo en cuenta el FJ 9º de la Sentencia del Tribunal Supremo, se plantea por el Ajuntament de Sant Mateu lo siguiente:

"(…) dado que el contrato tenía una duración de cinco años, conforme a los pliegos de cláusulas administrativas (se acompañan), cuáles son las opciones del ayuntamiento, puesto que las propuestas presentadas en su día por las empresas han perdido su razón de ser al haber variado sustancialmente las condiciones del servicio por las mejoras introducidas en el mismo y por variación de precios correspondientes al servicio respecto a las que regían en el momento de la contratación, y por carecer de objeto a raíz de todo ello las mejoras propuestas por los licitadores.

También dado que el contrato ha finalizado con arreglo al contrato formalizado en su momento".

Se pregunta sobre *"la situación en la que actualmente puede considerarse el contrato formalizado de concesión del servicio público de abastecimiento de agua potable, atendido el plazo de 5 años de duración del mismo, plazo que en el pliego admitía una prórroga de 5 años pero que no fue acordada dada la situación de la concesión que había sido impugnada en vía contenciosa y se estaba pendiente de la resolución judicial que ahora se produce en los términos expuestos".*

Segundo.- Se adjuntan al escrito de consulta, de 16 de junio de 2026, los documentos siguientes:

- Pliego de Cláusulas Administrativas del contrato de servicio público de abastecimiento de agua potable (se adjunta Acta del Pleno de 7 de marzo de 2018).

- Acta del Pleno del Ajuntament de Sant Mateu, de 5 de junio de 2019, de adjudicación del contrato a la empresa X….

- Sentencia n.º 147/2022, del Juzgado de lo contencioso administrativo, de 11 de abril de 2022.

- Sentencia n.º 790/2022, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 21 de octubre de 2022.

- Sentencia n.º 426/2026, del Tribunal Supremo, de 9 de abril.

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.- Planteamiento de la cuestión sometida a dictamen

La consulta formulada por el Ajuntament de Sant Mateu trae causa de la ejecución de la Sentencia núm. 426/2026, de 9 de abril, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, recaída en el recurso de casación núm. 321/2023, que estimó parcialmente los recursos interpuestos contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana y ordenó la retroacción del procedimiento de adjudicación del contrato de concesión del servicio público de abastecimiento de agua potable al momento inmediatamente anterior a la exclusión de la oferta presentada por Y..., hoy Y2..., S.A.

La cuestión planteada no se refiere al contenido del fallo judicial, cuya fuerza vinculante y obligatoriedad resultan incuestionables, sino a la forma en que dicho fallo debe ejecutarse a la vista de las circunstancias concurrentes en el momento actual, en los términos en que se plantea su escrito.

El examen de la consulta planteada exige examinar el alcance de la Sentencia del Tribunal Supremo y los efectos jurídicos de la retroacción ordenada; las potestades que el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (aplicable por razone temporales) continúa atribuyendo al órgano de contratación tras dicha retroacción; la incidencia que las circunstancias sobrevenidas producidas durante la pendencia del proceso proyectan sobre la ejecución de la sentencia y sobre la posibilidad de culminar el procedimiento de adjudicación; así como la eventual procedencia del ejercicio de las facultades reconocidas en el artículo 155 (renuncia o

desistimiento) del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, lo que se realiza en las consideraciones siguientes.

<u>Tercera</u>.- Alcance de la Sentencia del Tribunal Supremo y efectos de la retroacción acordada

La resolución de la consulta exige partir del alcance de la Sentencia núm. 426/2026, de 9 de abril, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, pues únicamente a partir de su contenido puede determinarse el margen de actuación que conserva el órgano de contratación en ejecución del fallo.

Debe recordarse, en primer lugar, que el objeto del recurso de casación no consistía en revisar la valoración técnica de las ofertas presentadas en el procedimiento de licitación ni la puntuación obtenida por los distintos licitadores. Tales extremos habían quedado definitivamente fijados por las resoluciones dictadas en las instancias precedentes. La cuestión de interés casacional apreciada por el Tribunal Supremo se centraba exclusivamente en determinar si, una vez anulada la exclusión de Y... -hoy Y2..., S.A.- y constatado que su oferta ocupaba la primera posición en la clasificación resultante, el órgano jurisdiccional podía reconocer directamente su derecho a resultar adjudicataria del contrato o si, por el contrario, debía limitarse a restablecer la legalidad vulnerada mediante la retroacción del procedimiento para que fuera el órgano de contratación quien adoptase la resolución definitiva.

La Sala confirma que la exclusión de la oferta presentada por Y... fue contraria a Derecho por haberse sustentado en una motivación insuficiente respecto de la apreciación de la baja anormal o desproporcionada. En consecuencia, mantiene la declaración de nulidad de los acuerdos administrativos que determinaron dicha exclusión y confirma la necesidad de retrotraer el procedimiento al momento inmediatamente anterior a su adopción.

Sin embargo, el Tribunal Supremo rechaza expresamente que dicha declaración comporte el reconocimiento automático del derecho de la mercantil a obtener la adjudicación del contrato. La justificación reside en la propia configuración legal del procedimiento de adjudicación. El hecho de que una oferta resulte la mejor clasificada conforme a los criterios previstos en los pliegos no determina por sí solo la adjudicación del contrato, pues la legislación contractual reserva al órgano de contratación una serie de actuaciones y decisiones posteriores cuya adopción corresponde exclusivamente a la Administración.

En este sentido, la Sentencia fija como doctrina que existe vulneración del ámbito competencial reservado al órgano de contratación cuando el órgano jurisdiccional sustituye a la Administración en el ejercicio de

potestades que la Ley mantiene vivas tras la clasificación de las ofertas. En particular, declara que no corresponde a los tribunales anticipar una adjudicación respecto de la cual el órgano de contratación aún debe ejercer las facultades previstas en los artículos 151 y 155 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Este razonamiento se encuentra plenamente alineado con lo dispuesto en el artículo 71.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), conforme al cual los órganos jurisdiccionales no pueden determinar la forma en que hayan de quedar redactados los actos administrativos cuando el ordenamiento atribuye a la Administración un margen de decisión cuya sustitución no resulta compatible con el principio de separación de funciones.

De este modo, la Sentencia no contiene un pronunciamiento de condena consistente en adjudicar el contrato a Y2..., ni reconoce un derecho subjetivo a obtener dicha adjudicación. El fallo se limita a anular la exclusión acordada por el ayuntamiento y a ordenar la retroacción del procedimiento al momento inmediatamente anterior a dicha actuación, para que el órgano de contratación ejerza las competencias que el ordenamiento jurídico le atribuye.

En consecuencia, la retroacción ordenada por el Tribunal Supremo no agota el procedimiento administrativo, ni predetermina el contenido de la resolución que haya de dictarse posteriormente. Su finalidad consiste exclusivamente en restablecer la legalidad vulnerada, restituyendo a Y2... en la posición procedimental que habría debido ocupar de no haberse producido la exclusión declarada ilegal y permitiendo que el procedimiento continúe desde ese momento, con pleno respeto a las competencias legalmente atribuidas al órgano de contratación.

La retroacción devuelve al órgano de contratación el ejercicio de aquellas potestades que el Tribunal Supremo declara expresamente subsistentes y cuya adopción quedó impedida por la exclusión indebida de la oferta. Tales potestades deberán ejercerse con pleno sometimiento al ordenamiento jurídico, respetando tanto el contenido vinculante de la sentencia como los principios que rigen la contratación pública y la actuación administrativa.

En definitiva, el fallo del Tribunal Supremo no impone un resultado determinado del procedimiento de contratación, sino un determinado modo de proceder. Obliga al ayuntamiento a eliminar los efectos de la exclusión declarada ilegal, a retrotraer el expediente al momento señalado en la sentencia y a continuar su tramitación mediante el ejercicio de las competencias que la legislación contractual reserva al órgano de contratación. Precisamente el contenido y alcance de dichas potestades constituye el objeto de la consideración siguiente.

Cuarta.- Potestades que conserva el órgano de contratación tras la retroacción del procedimiento

La delimitación del alcance de la Sentencia del Tribunal Supremo conduce necesariamente a determinar cuáles son las potestades que conserva el Ajuntament de Sant Mateu, una vez retrotraído el procedimiento al momento inmediatamente anterior a la exclusión de la oferta presentada por Y..., hoy Y2..., S.A.

Como se ha expuesto en la consideración precedente, el Tribunal Supremo no reconoce un derecho automático a la adjudicación del contrato, sino que ordena la reposición del procedimiento administrativo para que el órgano de contratación ejerza las competencias que el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público reserva a la Administración en la fase final del procedimiento de adjudicación. En consecuencia, la retroacción acordada no sitúa al ayuntamiento ante una actuación de carácter meramente ejecutivo o reglado, sino ante el deber de adoptar una nueva resolución administrativa en el ejercicio de las potestades que el ordenamiento continúa atribuyéndole.

La primera de dichas potestades deriva del artículo 151 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, aplicable al presente expediente por razones temporales. Conforme a dicho precepto, una vez determinada cuál es la oferta económicamente más ventajosa, corresponde al órgano de contratación requerir al licitador mejor clasificado para que, dentro del plazo legalmente previsto, aporte la documentación acreditativa del cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, de la efectiva disposición de los medios comprometidos para la ejecución del contrato y de la constitución de la garantía definitiva.

La legislación contractual configura la adjudicación como un acto complejo cuya adopción exige la previa comprobación de que el licitador mejor clasificado reúne todos los requisitos legalmente exigibles para contratar con el sector público. La clasificación de las ofertas determina únicamente el orden de preferencia entre los licitadores, pero no produce por sí sola la adjudicación del contrato, que requiere la culminación de las actuaciones previstas por la Ley. Precisamente esta distinción es la que subraya la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 426/2026, al rechazar que el órgano jurisdiccional pudiera reconocer directamente el derecho de Y2... a resultar adjudicataria. El Alto Tribunal recuerda que la valoración de las ofertas no agota el procedimiento de adjudicación, pues la legislación reserva al órgano de contratación actuaciones posteriores que no pueden ser sustituidas por una resolución judicial.

Junto a las facultades previstas en el artículo 151 TRLCSP, el órgano de contratación conserva igualmente las potestades contempladas en el artículo 155 del mismo texto legal. Este precepto distingue dos instituciones de características y finalidad diferentes, de un lado la renuncia a la celebración del contrato y, de otro, el desistimiento.

La renuncia a la celebración del contrato responde a razones de interés público que hacen improcedente culminar el procedimiento de contratación, aun cuando éste se hubiera desarrollado válidamente hasta ese momento. Su fundamento no radica en la existencia de un vicio jurídico del procedimiento, sino en la apreciación de circunstancias que, debidamente justificadas en el expediente, revelan que la celebración del contrato ya no responde adecuadamente a la satisfacción del interés general.

Por el contrario, el desistimiento exige la existencia de una infracción no subsanable de las normas reguladoras de la preparación del contrato o del procedimiento de adjudicación. Su presupuesto es, por tanto, estrictamente jurídico-procedimental y no una reconsideración de la oportunidad o conveniencia de la contratación.

La expresa referencia que la Sentencia del Tribunal Supremo efectúa al artículo 155 TRLCSP no puede considerarse, a juicio de este Consell, accesoria. Al declarar que el órgano judicial no podía sustituir al órgano de contratación en el ejercicio de las facultades previstas tanto en el artículo 151 como en el artículo 155 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, el Alto Tribunal reconoce que, una vez ejecutada la retroacción, la Administración conserva un verdadero ámbito de decisión cuya finalidad consiste en permitir que el procedimiento concluya mediante el ejercicio de las potestades que el legislador ha reservado al órgano de contratación.

Ahora bien, dicho margen decisorio no es ilimitado. El ayuntamiento deberá ejercer estas competencias con pleno sometimiento al contenido de la sentencia firme, sin reproducir la exclusión declarada ilegal, ni fundamentar una eventual decisión posterior en las mismas razones ya rechazadas por los órganos jurisdiccionales.

En consecuencia, la ejecución de la Sentencia del Tribunal Supremo no agota la actuación administrativa. La retroacción devuelve el procedimiento al momento inmediatamente anterior a la exclusión de Y2... y restituye al órgano de contratación el ejercicio de las competencias que la legislación contractual le atribuye en la fase final de la adjudicación. El modo en que dichas potestades deban ejercerse atendiendo a las circunstancias concurrentes en el momento de dictar la nueva resolución constituye la cuestión que se examina en la consideración siguiente.

<u>Quinta</u>.- Incidencia de las circunstancias sobrevenidas en la ejecución de la sentencia y en la continuación del procedimiento de contratación

Delimitado el alcance de la Sentencia núm. 426/2026, de 9 de abril, y precisadas las potestades que, como consecuencia de la retroacción acordada, corresponden al órgano de contratación, procede analizar la relevancia jurídica que las circunstancias producidas desde la convocatoria de la licitación puedan proyectar sobre la continuación del procedimiento de adjudicación.

La cuestión debe abordarse partiendo de una distinción esencial. Una cosa es el cumplimiento de la sentencia en sus propios términos y otra distinta la decisión administrativa que deba adoptarse una vez efectuada la retroacción y restablecida la situación procedimental indebidamente alterada por la exclusión de Y..., hoy Y2..., S.A.

Conforme a los artículos 103 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), todas las personas y entidades públicas y privadas están obligadas a prestar la colaboración requerida para la debida y completa ejecución de las resoluciones judiciales. Asimismo, corresponde exclusivamente a los órganos jurisdiccionales competentes hacer ejecutar lo juzgado y controlar que las actuaciones administrativas adoptadas en cumplimiento del fallo no contradigan, eludan o menoscaben su contenido. La ejecución de las sentencias forma parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 24.1 de la Constitución, por lo que la Administración no puede sustituir el pronunciamiento judicial por una apreciación propia acerca de su conveniencia u oportunidad, sin perjuicio del margen decisorio que la propia sentencia reconoce al órgano de contratación.

En el presente supuesto, no se aprecia, en sentido estricto, una imposibilidad material o legal de ejecutar la Sentencia del Tribunal Supremo.

El fallo no impone la celebración del contrato con Y2... ni ordena que se le atribuya directamente la condición de adjudicataria. Lo que dispone es la anulación de las resoluciones impugnadas y la retroacción del procedimiento al momento anterior a la exclusión de su oferta, a fin de que el órgano de contratación adopte la resolución definitiva procedente mediante el ejercicio de las competencias que le atribuyen los artículos 151 y 155 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Por consiguiente, el ayuntamiento puede y debe ejecutar el pronunciamiento judicial dejando sin efecto la exclusión anulada, readmitiendo la proposición de Y2... y restituyendo a dicha entidad en la posición procedimental que le corresponde conforme a la clasificación de las ofertas. El hecho de que haya transcurrido el plazo de duración previsto para el contrato inicialmente adjudicado o de

que hayan cambiado las condiciones materiales del servicio no impide realizar esa retroacción formal y jurídica.

Esta precisión resulta necesaria, porque el artículo 105.2 de la LJCA reserva al órgano judicial la apreciación de las causas de imposibilidad material o legal de ejecución. Cuando la Administración obligada al cumplimiento entienda que concurre alguna de ellas, debe ponerlo en conocimiento del órgano jurisdiccional para que este, con audiencia de las partes y de los interesados, determine su existencia y adopte las medidas necesarias para procurar la mayor efectividad posible de la ejecutoria. La Administración no puede declarar unilateralmente la inejecución de una sentencia ni convertir en imposible un cumplimiento que jurídicamente continúa siendo realizable.

Ahora bien, la obligación de ejecutar la retroacción no significa que, una vez realizada, el órgano de contratación deba prescindir de los hechos objetivos producidos durante la pendencia del proceso. La retroacción de actuaciones tiene por finalidad reparar la infracción procedimental declarada judicialmente y reponer el procedimiento al momento en que aquella se produjo, pero no comporta la reconstrucción ficticia de las circunstancias materiales, técnicas y económicas existentes en la fecha de la licitación, ni determina que los actos posteriores deban dictarse ignorando una realidad sobrevenida distinta.

La retroacción no equivale a una ficción absoluta de inexistencia del tiempo transcurrido. Su efecto consiste en permitir que el órgano competente vuelva a ejercer las potestades que no fueron correctamente ejercidas, respetando lo resuelto con fuerza de cosa juzgada. Sin embargo, cuando la sentencia no predetermina el contenido de la nueva resolución y devuelve a la Administración un ámbito decisorio, este ha de ejercerse de acuerdo con el ordenamiento jurídico y atendiendo a los hechos relevantes existentes en el momento de adoptar la nueva decisión, siempre que su consideración no sirva para reproducir el acto anulado, ni para eludir la finalidad del fallo.

En el caso sometido a consulta, según resulta de la documentación remitida, entre la convocatoria de la licitación y la Sentencia del Tribunal Supremo ha transcurrido un periodo de nueve años. Durante ese tiempo, el servicio público de abastecimiento de agua potable ha sido prestado por la entidad que resultó en su momento adjudicataria; el contrato formalizado habría agotado el plazo inicial de cinco años previsto en los pliegos; no se habría acordado la prórroga contemplada en ellos; y se habrían producido modificaciones en las infraestructuras, en las necesidades del servicio y en sus condiciones económicas y técnicas.

Tales circunstancias no deben darse por acreditadas exclusivamente mediante su invocación por parte de la autoridad consultante. Para que

puedan producir efectos jurídicos deberán ser comprobadas e incorporadas al expediente mediante informes técnicos, económicos y jurídicos suficientemente detallados. En particular, deberá precisarse qué inversiones han sido efectivamente ejecutadas, cuál es el estado actual de las instalaciones, qué mejoras ofertadas en la licitación originaria han perdido su objeto, cómo han variado los costes de explotación, qué necesidades actuales presenta el servicio y en qué medida las previsiones económicas y funcionales contenidas en las proposiciones de 2017 ya no resultan aplicables en 2026.

No basta, a estos efectos, con afirmar genéricamente que han cambiado los precios o que ha transcurrido el tiempo. La evolución ordinaria de los costes o la mera conveniencia de convocar una nueva licitación no constituirían, por sí solas, una justificación suficiente para impedir la culminación del procedimiento. Es necesario acreditar una alteración sustancial del presupuesto objetivo de la contratación, de manera que la celebración actual del contrato en los términos originariamente licitados resulte inadecuada para satisfacer la necesidad pública que motivó el expediente.

Esta exigencia de acreditación reforzada deriva de que Y2... fue indebidamente excluida de la licitación y ha obtenido una sentencia firme que reconoce la ilegalidad de dicha exclusión. Por ello, cualquier decisión posterior debe quedar fundada en razones objetivas, ajenas a la voluntad de neutralizar la posición jurídica reconocida por los tribunales, y debe superar un control especialmente intenso desde la perspectiva de la motivación, la proporcionalidad y el cumplimiento efectivo de la sentencia.

Debe tenerse presente, además, que las ofertas presentadas en un procedimiento de contratación se formulan tomando como referencia un objeto contractual determinado, unas condiciones de explotación concretas, un régimen económico-financiero definido y un periodo de ejecución delimitado. La eventual adjudicación, varios años después, de un contrato concebido para una realidad material ya agotada, alteraría las bases mismas sobre las que se desarrolló la concurrencia competitiva.

En efecto, si las inversiones incluidas en las proposiciones ya hubieran sido ejecutadas; si las instalaciones sobre las que recaía la concesión hubieran experimentado transformaciones relevantes; si el periodo económico para el que se calcularon las ofertas hubiera concluido; o si las necesidades actuales exigieran prestaciones sustancialmente distintas, la adjudicación del contrato originario podría dejar de responder al objeto sometido a concurrencia. En tal caso, no sería admisible adaptar informalmente la oferta mejor clasificada a la nueva situación, pues ello podría comportar una modificación sustancial de las condiciones de la licitación y vulnerar los principios de igualdad de trato, transparencia y libre concurrencia.

La Administración no puede adjudicar un contrato distinto del que fue licitado ni negociar con el licitador mejor clasificado una reformulación sustancial de su proposición una vez finalizado el plazo de presentación de ofertas. Si la adecuación del contrato a las necesidades actuales exigiera modificar elementos esenciales de su objeto, duración, inversiones, régimen tarifario, distribución de riesgos o equilibrio económico, la continuidad del procedimiento originario podría resultar incompatible con la igualdad entre los licitadores y con la intangibilidad de las ofertas presentadas.

Por consiguiente, las circunstancias sobrevenidas pueden ser jurídicamente relevantes porque pueden afectar a la subsistencia del interés público, que debe apreciarse en el momento en que el órgano de contratación dicta la nueva resolución administrativa y no exclusivamente en la fecha en que se convocó la licitación, y con ello, al ejercicio de las potestades que el artículo 155 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público reserva al órgano de contratación antes de la adjudicación.

El artículo 155.3 TRLCSP permitía al órgano de contratación renunciar a la celebración del contrato por razones de interés público debidamente justificadas en el expediente. Esta potestad tiene carácter excepcional y no puede ser utilizada de manera arbitraria, pero permite impedir la perfección de una relación contractual cuando se constate que su celebración resultaría contraria al interés general. La eventual utilización de la potestad prevista en el artículo 155.3 del TRLCSP no constituye una excepción al cumplimiento de la sentencia, ni un mecanismo dirigido a neutralizar sus efectos. Constituye precisamente una de las potestades cuya subsistencia reconoce expresamente el Tribunal Supremo al ordenar la retroacción del procedimiento.

La Sentencia del Tribunal Supremo núm. 714/2022, de 9 de junio, recurso de casación núm. 5347/2020, interpretó dicho precepto en el sentido de que la renuncia anterior a la adjudicación debe apoyarse en razones de interés público debidamente justificadas, sin que sea indispensable que estas sean sobrevenidas o externas al propio procedimiento. Lo determinante es que las razones invocadas sean reales, persistan antes de culminar la adjudicación y evidencien que la perfección del contrato puede resultar contraria al interés público.

Esta doctrina resulta particularmente relevante para el supuesto examinado. Si el Tribunal Supremo admite que la renuncia puede fundarse incluso en deficiencias o circunstancias internas de la propia configuración de la licitación, con mayor razón pueden ser tomadas en consideración alteraciones objetivas producidas durante un prolongado proceso judicial, siempre que estén debidamente acreditadas y guarden una conexión directa con la aptitud del contrato para satisfacer las necesidades públicas actuales.

No obstante, la concurrencia de circunstancias sobrevenidas no determina automáticamente la procedencia de la renuncia. El ayuntamiento deberá ponderar si dichas circunstancias impiden realmente celebrar el contrato en sus términos originarios o si, por el contrario, subsiste todavía una prestación identificable y ejecutable que coincida sustancialmente con la sometida a licitación. Asimismo, habrá de analizar si la configuración de los pliegos vincula la prestación a un marco temporal ya consumido; qué efectos produciría la ejecución ya realizada por X…; y si la celebración del contrato con Y2… implicaría duplicar inversiones, prestaciones o costes ya asumidos.

En el caso de que, a la vista de dichas actuaciones, resulte que la necesidad pública actual es material y económicamente distinta de la contemplada en la licitación originaria, o que las prestaciones ofrecidas han perdido total o sustancialmente su utilidad, podrá concluirse que existe una razón de interés público susceptible de fundamentar la renuncia. En tal supuesto, la motivación no debería descansar exclusivamente en el encarecimiento del servicio o en la conveniencia administrativa de una nueva contratación, sino en la imposibilidad de satisfacer hoy adecuadamente el interés general mediante el contrato diseñado en 2017, sin alterar sus elementos esenciales.

Lo que no permiten las eventuales circunstancias sobrevenidas es acudir, por sí mismas, al desistimiento previsto en el artículo 155.4 TRLCSP. El desistimiento exige una infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación. La irregularidad apreciada judicialmente –la exclusión contraria a Derecho de Y…– es precisamente el vicio que la retroacción está destinada a reparar. Salvo que se identifique y acredite otra infracción autónoma, anterior o posterior, que resulte objetivamente insubsanable, la transformación de las condiciones materiales y económicas del servicio se sitúa en el ámbito de la eventual renuncia por razones de interés público y no en el del desistimiento procedimental (el subrayado es del dictamen).

En todo caso, el ejercicio de la potestad de renuncia deberá diferenciarse formal y materialmente de la ejecución de la sentencia. Así, el ayuntamiento deberá adoptar las actuaciones necesarias para dejar sin efecto la exclusión de Y2… y restituir el procedimiento al momento ordenado por el Tribunal Supremo. Una vez ejecutada la retroacción, y mediante un expediente suficientemente instruido, podrá valorar si procede continuar con el requerimiento previsto en el artículo 151.2 TRLCSP, o si concurren razones de interés público que justifiquen la renuncia a la celebración del contrato.

Esta separación entre ambos planos resulta indispensable para demostrar que la Administración no utiliza el artículo 155 TRLCSP como instrumento para eludir el fallo. La resolución que eventualmente acuerde la renuncia deberá partir expresamente de la plena aceptación y ejecución de la

sentencia, identificar los hechos sobrevenidos relevantes, exponer las pruebas que los acreditan, explicar su incidencia sobre el objeto y la finalidad del contrato y justificar por qué ninguna alternativa compatible con los pliegos permitiría satisfacer adecuadamente el interés público actual.

Asimismo, antes de adoptar la resolución definitiva, en aplicación de los principios generales del procedimiento administrativo y teniendo en cuenta la afectación directa de sus posiciones jurídicas, deberá conceder audiencia a Y2... y a X.... El trámite contradictorio permitirá completar la información disponible, someter a debate la realidad y relevancia de las circunstancias sobrevenidas y reforzar la objetividad de la decisión.

En consecuencia, las circunstancias producidas durante la pendencia del litigio no alteran ni reducen la obligación de ejecutar la Sentencia del Tribunal Supremo. El ayuntamiento debe cumplir el fallo mediante la retroacción y la restitución de Y2... a la posición procedimental que le corresponde. Sin embargo, una vez realizado dicho cumplimiento, esas circunstancias pueden y deben ser consideradas al ejercer las potestades que el ordenamiento continúa atribuyendo al órgano de contratación.

Si, previa instrucción contradictoria y mediante informes técnicos, económicos y jurídicos suficientes, se acredita que el contrato originariamente licitado ha perdido su aptitud para satisfacer las necesidades actuales del servicio, que sus prestaciones o inversiones han quedado agotadas o carentes de objeto y que su celebración exigiría modificar elementos esenciales de la licitación, podrá valorarse la renuncia a la celebración del contrato conforme al artículo 155.3 TRLCSP. Tal decisión deberá estar fundada en razones actuales de interés público, contar con una motivación especialmente reforzada y respetar plenamente tanto el contenido de la sentencia firme como los principios de igualdad, transparencia, proporcionalidad y buena administración.

III
CONCLUSIÓN

Por cuanto queda expuesto, el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del siguiente parecer:

Que la Sentencia del Tribunal Supremo debe ejecutarse íntegramente mediante la retroacción del procedimiento al momento anterior a la exclusión de la oferta de Y2..., restituyendo a dicha entidad en la posición procedimental que le corresponde.

No obstante, una vez cumplido el fallo judicial, el órgano de contratación conserva las potestades que el ordenamiento jurídico le atribuye, entre ellas la prevista en el artículo 155.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Si, previa instrucción suficiente y mediante una motivación reforzada, se acredita que las circunstancias sobrevenidas han alterado sustancialmente el objeto y la finalidad del contrato inicialmente licitado, podrá valorar de forma justificada la renuncia a su celebración por razones de interés público, con pleno respeto al contenido de la sentencia y a los principios que rigen la contratación pública.

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

València, 22 de julio de 2026

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA

HBLE. SR. VICEPRESIDENTE SEGUNDO Y CONSELLER DE PRESIDENCIA