



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

**Dictamen 047/2026
Expedient 445/2025**

Presidenta

Hble.

Sra. Margarita Soler Sánchez

Conselleres i consellers

Il·lms. i Il·lms.

Sr. Enrique Fliquete Lliso
Sra. M.^a del Carmen Pérez Cascales
Sr. Joan Carles Carbonell Mateu
Sr. Francisco Javier de Lucas Martín
Sra. Fernanda María Lapresta Gascón

Secretari general

Il·lm.

Sr. Joan Tamarit i Palacios

Hble. Sr.:

El Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sessió celebrada el dia 28 de gener de 2026, sota la presidència de l'Hble. Sra. Margarita Soler Sánchez, i amb l'assistència dels senyors i les senyores que al marge s'expressen va emetre, per unanimitat, el següent dictamen:

De conformitat amb la comunicació de V.H., de 26 de juny de 2025 (Registre d'entrada del mateix dia), el Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinat la petició de dictamen cursada per Presidència, en relació amb la consulta facultativa formulada per l'Ajuntament d'Alginet, en relació amb les despeses i la indemnització que pogueren correspondre de procedir a la liquidació i resolució del contracte de neteja, gestió i explotació de la piscina municipal.

I ANTECEDENTS

De l'examen de l'expedient administratiu remés es desprén que:

Primer. Aquest dictamen deriva de la petició de dictamen cursada per Presidència, en relació amb la consulta facultativa formulada per l'Ajuntament d'Alginet sobre les despeses i la indemnització que pogueren correspondre de procedir a la liquidació i resolució del contracte de neteja, gestió i explotació de la piscina municipal.

Segon. Segons consta en l'escrit de l'alcalde de l'Ajuntament d'Alginet, els fets que justifiquen la present consulta facultativa són els següents:

“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”.

Afegeix aquest escrit 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?”.

Tercer. *S’ha incorporat l’escrit d’al·legacions del contractista, de 15 de maig de 2025, en el qual s’assenyala 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 aquest escrit s'arregleguen les diferents quantitats econòmiques que reclama.

II CONSIDERACIONS

Primera. Caràcter del dictamen

La petició de dictamen té caràcter facultatiu, de conformitat amb el que estableix l'article 9 de la Llei 10/1994, de creació d'aquesta institució.

Segona. Examen de la qüestió sotmesa a dictamen

Com consta en antecedents, la petició de dictamen deriva de l'execució i eventual finalització del contracte administratiu de serveis subscrit entre l'Ajuntament d'Alginet i la mercantil I..., SLU, l'objecte de la qual és la neteja, manteniment, gestió i explotació de la piscina municipal, contracte formalitzat el 26 d'abril de 2021 amb una duració màxima de quatre anys i venciment previst el 30 de maig de 2025.

Durant la vigència del contracte, l'empresa contractista va sol·licitar el reequilibri econòmic d'aquest a conseqüència de l'increment extraordinari dels costos del gas, invocant la doctrina del risc imprevisible derivada. Aquesta sol·licitud va donar lloc a un acord plenari de 28 de setembre de 2023 pel qual es va estimar parcialment la pretensió, reconeixent-se el reequilibri únicament respecte de part de les quantitats reclamades i posposant qualsevol decisió relativa a l'exercici 2023 fins a conèixer el resultat econòmic complet d'aquest.

Amb posterioritat, el contracte va quedar suspès mitjançant acta formalitzada el 2 de gener de 2025, a conseqüència dels greus danys patits per la piscina municipal arran d'una DANA, que van deixar la infraestructura inutilitzable quan encara quedaven cinc mesos per a la finalització del contracte. La suspensió es va acordar amb caràcter temporal, preveient expressament la possibilitat de pròrroga fins al màxim legal, la represa del servei o, si és el cas, la resolució contractual amb la corresponent liquidació.

Davant la persistència de l'estat inoperatiu de la piscina, l'Ajuntament va iniciar el tràmit d'audiència al contractista perquè aportara la documentació relativa a les despeses i indemnitzacions que considerara procedents en el marc de la liquidació i eventual resolució del contracte, la qual cosa va donar lloc a la presentació d'un nou escrit per part de la mercantil.

A la vista d'aquest escrit i de la situació contractual descrita, se susciten diverses qüestions jurídiques que se sotmeten a aquest òrgan consultiu i que s'analitzen en les consideracions següents.

Tercera. La primera de les qüestions que es planteja és la següent:

“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 l'examen de la concreta qüestió sotmesa a dictamen exigeix fer referència, d'una banda, al reequilibri econòmic i inalterabilitat dels contractes, i, per un altre, a l'aplicació de la doctrina del risc imprevisible a la sol·licitud de la contractista en relació amb les despeses de gas.

1. Reequilibri econòmic i inalterabilitat dels contractes administratius

Pel que fa a aquest primer aspecte procedeix recordar la doctrina del reequilibri econòmic dels contractes. Cal tindre en compte que el contracte es va formalitzar a l'abril de 2021 i, per consegüent, cal atindre's al que disposa la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, així com al reglament general de la Llei de Contractes de les Administracions Públiques, aprovat per Reial decret 1098/2001, de 12 d'octubre.

Aquesta institució consultiva ha reiterat en diferents dictàmens (per exemple, el Dictamen 498/2023, 611/2025, entre altres) que cal tindre present dos aspectes fonamentals de la contractació administrativa, que són: d'una banda, la necessitat de garantir el manteniment de l'equilibri econòmic del contracte; i per un altre, la invariabilitat dels contractes administratius.

En relació amb el reequilibri econòmic, el Tribunal Suprem ha afirmat que el manteniment de l'equilibri econòmic de les concessions administratives és un principi bàsic de tota figura concessional. En la Sentència de 21 de febrer de 1998, reiterada en la Sentència de 19 de setembre de 2000, va mantindre 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”.

Pel que fa a la invariabilitat dels contractes, la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, LCSP, en l'article 102, regula el preu dels contractes i disposa en l'apartat 1 que *“Els contractes del sector públic tindran sempre un preu cert, que es pagarà al contractista en funció de la prestació realment executada i d'acord amb els pactes. (...)”*. Aquest precepte es completa amb el que estableix l'article 197 de la LCSP en virtut de la qual *“L'execució del contracte es realitzarà a risc i perill del contractista, sense perjudici del que s'estableix per al contracte d'obres en l'article 239”*.

També, en l'àmbit jurisprudencial, la Sentència del Tribunal Suprem, de 20 d'abril de 2015, assenyala quatre consideracions bàsiques que vertebrin la contractació pública, que són les següents:

“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”.

Finalment, el Tribunal assenyala, com a quarta i última consideració, 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 mateixa línia, sentències del TS de 16 de juliol de 2019 (Rec. Casa. 308/2016) i de 31 de gener de 2022 amb cita de les sentències del mateix Tribunal de 28 d'octubre de 2015 (cassació núm. 2785/2014) i 28 de gener de 2015 (Rekurs núm. 449/2012).

En tot cas, el mateix Tribunal Suprem, en la Sentència de 20 de juliol de 2016, subratlla que la proclamació legal del principi de risc i ventura porta inherent un element d'aleatorietat dels resultats econòmics del contracte, aleatorietat que significa que la frustració de les expectatives econòmiques que el contractista va tindre en consideració per a consentir el contracte no li allibera de complir l'estrictament pactat ni, consegüentment, li faculta per a apartar-se del vincle contractual o per a reclamar la seua modificació.

En efecte, conforme a una reiterada jurisprudència, els principis de risc i ventura ofereixen en el llenguatge jurídic i gramatical la configuració de l'expressió risc com a contingència o proximitat d'un mal, i ventura com a terme que expressa l'exposició a la contingència que succeísca un mal o un bé. Així, el contractista, en contractar amb l'Administració, assumeix el risc derivat de les contingències que es defineixen en les normes de contractació pública i es basen en la consideració que l'obligació del contractista és una obligació de resultats, contraposada a la configuració de l'obligació d'activitat o medial. Això implica que, si per circumstàncies sobrevingudes, s'incrementen els beneficis del contractista derivats del contracte sobre aquells inicialment calculats l'Administració no podrà reduir el preu, mentre que, si les circumstàncies sobrevingudes disminueixen el benefici calculat, o fins i tot produeixen pèrdues, seran de compte del contractista sense que aquest pugui exigir un increment del preu o una indemnització. El principi de risc i ventura suposa, com explica, així mateix, el Tribunal Suprem en la seua sentència 1868/2018, de 20 de juliol, 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 depare la dinámica del contrato, ha de soportar la mayor onerosidad que para él pueda significar su ejecución”.*

L'anterior significa que no tota alteració de l'equilibri de les prestacions del contracte dona dret al contractista a reclamar mesures dirigides a restablir la inicial equació financera del vincle. Les parts s'han de sotmetre als pactes

en virtut del principi de risc i ventura, sense que siga possible sostraure's d'aquest principi més que a través dels mecanismes que estableix la norma a tal fi, que són: la revisió de preus, el “*ius variandi*”, el denominat “*factum principis*”, la força major i, per via jurisprudencial, el risc imprevisible.

Per tot això, l'autoritat consultant planteja, com s'ha dit, la viabilitat del restabliment econòmic en els termes plantejats per la contractista, en la mesura que en el seu escrit assenyala 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”, la qual cosa s'analitza en els apartats següents.

2. Aplicació de la doctrina del risc imprevisible a la sol·licitud de la contractista en relació amb les despeses de gas

La contractista al·lega en el seu escrit de 15 de maig de 2025, la ruptura de l'equilibri econòmic del contracte a causa a l'increment dels costos de gas, motiu pel qual l'autoritat consultant pregunta si “*cabe el reequilibrio económico solicitado como consecuencia del incremento por la guerra de Ucrania, principalmente*”.

Referent a això, la jurisprudència del Tribunal Suprem determina quins són els requisits que han de concórrer perquè estiguem davant una situació de risc imprevisible i procedisca el restabliment de l'equilibri contractual, que són, fonamentalment, els següents: a) un canvi extraordinari i imprevisible de les circumstàncies en el moment d'executar el contracte, respecte de les quals es van tindre en compte en celebrar-lo; i b) la fallida de l'equilibri econòmic del contracte, és a dir, una excessiva onerositat que faça perillar la continuïtat del servei.

D'aquesta manera, la doctrina del “risc imprevisible” exigeix, per tant, una incidència sobre l'economia general del contracte que depasse els límits raonables que tot contracte porta amb si, comportant una fallida radical de l'equilibri economicofinancer contractual per la seua excessiva.

En aquest sentit, i a propòsit de l'increment de costos i el risc imprevisible en els contractes de concessió, cal destacar el que sosté la

Comissió Permanent de la Junta de Contractació Pública de Navarra en el seu 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 dret a una compensació està vinculat, en definitiva, a la necessitat de restablir l'equilibri econòmic del contracte quan ha sigut greument alterat per circumstàncies alienes al contractista extraordinàries i anòmales, de caràcter imprevisible, inevitables d'acord amb un estàndard mitjà de diligència, no bastant la mera existència d'una divergència entre les previsions econòmiques inicials i els costos finals, que entren dins del risc que ha d'assumir el contractista. La teoria del risc imprevisible té un caràcter restrictiu i subsidiari, ja que, com ha declarat el Tribunal Suprem, el risc i ventura només cedeix davant d'una alteració sobrevinguda de les circumstàncies de tal índole que faça fallida l'equilibri econòmic financer contractual per la seua excessiva onerositat, per la seua impossible compensació mitjançant la revisió de preus quan així estiga pactada i per suposar una frustració completa dels pressupostos contractuals.

En aquesta línia, resulta significativa la Sentència 537/2025, de 30 de setembre, del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, en la qual analitza i desestima la reclamació d'una Unió Temporal d'Empreses que sol·licitava una compensació econòmica per l'increment extraordinari de costos en l'execució d'un contracte d'obres públiques, amb fonament en l'augment de preus de matèries primeres durant els anys 2021-2022, gravat pel conflicte bèl·lic entre Rússia i Ucraïna.

En aquesta sentència, la Sala accepta l'argumentació continguda en la sentència de primera instància que recull en els termes següents:

“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” .

Tenint en compte aquesta doctrina, amb la documentació remesa no es constata la concurrència dels requisits que exigeix la doctrina del risc imprevisible per part de la contractista, ni poden pagar-se amb fonament en

conflicte bèl·lic entre Rússia i Ucraïna. Cal tindre en compte que aquesta doctrina no pot convertir-se en un instrument de cobertura general davant de fluctuacions del mercat energètic, perquè això buidaria de contingut el principi de risc i ventura i alteraria substancialment el règim jurídic dels contractes administratius de serveis.

Quarta. La segona qüestió que se sotmet a dictamen és la següent:

“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 segona qüestió plantejada se centra a determinar si, a conseqüència dels danys produïts per la DANA i trobant-se el contracte de serveis suspès, resulta jurídicament admissible mantindre aquesta suspensió amb caràcter indefinit o *sine die*, fins que es procedisca a la reparació de la infraestructura de la piscina municipal objecte del contracte.

Per a resoldre aquesta qüestió ha d'acudir-se, en primer lloc, al règim jurídic de la suspensió dels contractes administratius regulat en l'article de la Llei 9/2017, LCSP, que constitueix una institució excepcional destinada a afrontar situacions temporals que impedeixen l'execució del contracte, i que no poden resoldre's de manera immediata mitjançant el procediment de modificació o la resolució contractual. La suspensió respon, per tant, a la lògica de la temporalitat, i no pot concebre's com una situació permanent o *sine die*.

Així, la normativa de contractació pública atribueix a l'òrgan de contractació, en l'article 190 LCSP, la facultat de suspendre l'execució del contracte, la qual cosa resulta especialment rellevant per a aquells supòsits que concorren causes que facen impossible, de manera transitòria, la seua execució, ja siga per raons imputables a l'Administració o per causes de força major. En aquest supòsit, els danys ocasionats per una DANA -fenomen natural de caràcter extraordinari- justifica l'adopció inicial per part de l'Ajuntament d'Alginet de l'acord de suspensió, en la mesura en què la infraestructura essencial per a la prestació del servei -la piscina- va quedar inutilitzada.

Ara bé, una vegada acordada la suspensió, és important fixar límits clars a la seua duració i abast. La suspensió no pot prolongar-se indefinidament en el temps sense vulnerar els principis de seguretat jurídica, bona administració i equilibri contractual. Una suspensió *sine die* buidaria de contingut el mateix contracte, en privar al contractista de la possibilitat real d'executar la prestació i obtindre la contraprestació econòmica i al mateix temps impediria a l'Administració adoptar una decisió definitiva sobre el destí del servei públic.

Des del punt de vista jurídic, quan la causa que motiva la suspensió no és merament conjuntural, sinó que evidencia una impossibilitat objectiva i prolongada d'execució del contracte, la figura adequada, segons el parer d'aquest Consell, ja no és la suspensió, sinó la resolució contractual. En aquest sentit, en l'escrit d'al·legacions de la contractista assenyala 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 suspensió prolongada més enllà dels límits raonables, especialment quan no existeix una previsió certa i temporalment delimitada de represa del servei, es transforma *de facto* en una situació d'impossibilitat de compliment, incompatible amb la pervivència del vincle contractual

En el cas analitzat, la inutilització de la piscina municipal pels danys derivats de la DANA afecta directament a l'objecte essencial del contracte, de manera que, si no existeix una previsió clara, concreta i raonablement pròxima de reparació de la infraestructura, la continuïtat de la suspensió deixa de complir la seua funció instrumental i es converteix en una solució jurídicament inadequada. Mantindre el contracte suspès *sine die* suposaria, a més, traslladar al contractista una incertesa indefinida sobre la viabilitat econòmica del contracte, alterant greument l'equilibri contractual. Per això, encara que la suspensió inicial resulte ajustada a dret, no és jurídicament admissible prolongar-la indefinidament a l'espera d'una eventual reparació futura de la piscina sense horitzó temporal cert. Arribat un punt en què la impossibilitat d'execució es prolonga en el temps i manca d'una solució previsible, l'Administració ha d'optar entre la represa del servei -si les condicions materials ho permeten- o la resolució del contracte, amb la corresponent liquidació conforme a la normativa aplicable.

En conclusió, la suspensió del contracte a conseqüència de la DANA és jurídicament vàlida mentre tinga un caràcter temporal i limitat, vinculat a una expectativa raonable de represa del servei. La suspensió *sine die* no troba empara en l'ordenament jurídic de la contractació pública i, de persistir la impossibilitat material d'execució del contracte per la inutilització de la piscina, la solució jurídicament correcta és la resolució contractual, tal com sembla haver acordat l'Ajuntament d'Alginet.

Cinquena. La tercera qüestió que se sotmet a dictamen és la següent:

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 qüestió sotmesa a dictamen exigeix analitzar les conseqüències jurídiques d'una eventual resolució del contracte sobre la situació del personal adscrit per l'empresa contractista a l'execució del servei, en un supòsit en què, com indica l'autoritat consultant, resulta impossible la subrogació per inexistència material de l'objecte del contracte -la piscina municipal- i, en particular, determinar si l'Ajuntament hauria d'assumir els costos derivats de l'acomiadament d'aquest personal.

En relació amb el que s'ha exposat, ha de partir-se de la naturalesa jurídica de la relació laboral del personal afectat. Així, els treballadors adscrits al contracte de servei de neteja, manteniment, gestió i explotació de la piscina municipal mantenen una relació laboral amb l'empresa contractista, com que l'Administració no té la condició d'ocupadora i, per tant, no assumeix, en principi, les obligacions laborals inherents a aquesta relació.

En l'àmbit de la contractació pública, la subrogació del personal no constitueix una conseqüència automàtica de la finalització o resolució del contracte, sinó que procedeix només en els termes previstos en l'article 130.3 de la LCSP, en la virtut de la qual *“En cas que una Administració pública decidisca prestar directament un servei que fins a la data era prestat per un operador econòmic, estarà obligada a la subrogació del personal que el prestava si així ho estableix una norma legal, un conveni col·lectiu o un acord de negociació col·lectiva d'eficàcia general”*.

En el supòsit objecte de dictamen, l'eventual resolució del contracte derivaria de la impossibilitat material d'executar el servei per la inutilització de la piscina municipal. En aquest context, no existiria ni continuïtat del servei ni un nou contractista que assumira l'explotació de la instal·lació, la qual cosa justificaria la impossibilitat jurídica de subrogació del personal. La desaparició de l'objecte del contracte impedeix parlar de successió d'empresa o de transmissió d'unitat productiva, fins i tot a l'efecte de l'article 44 del text refós de l'Estatut dels Treballadors de 2015.

Dit això, la gestió de les conseqüències laborals derivades de la resolució del contracte correspon, en principi, al contractista, en aplicació del principi de risc i ventura i de l'autonomia de la relació laboral respecte del vincle contractual administratiu. L'eventual extinció dels contractes de treball per causes objectives constitueix una decisió empresarial que ha de ser adoptada per la contractista conforme a la legislació laboral, sense que això genere automàticament una obligació d'indemnització a càrrec de l'Administració.

A més, des de la perspectiva de la LCSP de 2017, la resolució del contracte per impossibilitat d'execució no converteix l'Administració en responsable dels costos laborals del contractista. Les despeses de personal del contractista, incloses les derivades d'acomiadaments o extincions

contractuals, no s'estimen, d'entrada, que formen part de les indemnitzacions a les quals tinga dret en cas de resolució contractual, en tractar-se de riscos propis de la seua organització empresarial.

En conseqüència, cal concloure que, en cas de resolució del contracte, la situació jurídica del personal de l'empresa contractista es regeix exclusivament per la normativa laboral aplicable i per les decisions que adopte la mateixa empresa en l'exercici de les seues facultats empresarials. La inexistència de la piscina i la concurrència de la resta de requisits que exigeix la normativa laboral impedeix la subrogació del personal, per la qual cosa l'ajuntament, de conformitat amb a la documentació remesa, no estaria obligat a assumir els costos derivats de l'acomiadament o extinció dels contractes de treball d'aquest personal, en no acreditar-se una base legal o contractual que impose tal obligació.

Sisena. La quarta pregunta que es planteja a aquesta institució és la següent:

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 quarta qüestió plantejada es refereix a si l'Administració contractant ha d'assumir la indemnització sol·licitada pel contractista que consisteix en el reintegrament de la subvenció vinculada a l'ERTO aplicat al personal adscrit al contracte, fins i tot en el cas que el mateix contractista decidira no prorrogar aquesta mesura.

Per a la seua resolució resulta imprescindible procedir al seu examen des d'una doble perspectiva: la contractual i la laboral, a la llum del règim excepcional establert pel Reial decret llei 7/2024, d'11 de novembre.

En primer lloc, ha de reiterar-se que la suspensió de l'activitat de la piscina municipal i la consegüent impossibilitat d'execució del contracte deriven directa dels danys ocasionats per la DANA, fenomen que encaixa en el concepte de força major. En coherència amb això, l'article 44 del Reial decret llei 7/2024 qualifica expressament com a situacions de força major, a l'efecte de l'article 47 del text refós de l'Estatut dels Treballadors de 2015, les suspensions de contracte i reduccions de jornada derivades directament o indirectament dels danys causats per la DANA, incloent-hi les que resulten de la inutilització d'instal·lacions o de la impossibilitat de desenvolupar l'activitat ordinària. El citat article 44, apartat 1, del Reial decret llei assenyala que *"Les suspensions de contracte i reduccions de jornada que tinguen com a causa directa els danys produïts per la DANA, així com les pèrdues d'activitat indirectament originades per aquesta, entre les quals es troben les derivades*

de les ordres, prohibicions, instruccions, recomanacions o requeriments realitzats per les autoritats de protecció civil, que impliquen suspensió o cancel·lació d'activitats, tancament temporal de locals d'afluència pública, restriccions en el transport públic i, en general, de la mobilitat de les persones, incloses les que afecten el desplaçament de les persones treballadores al centre de treball, o les mercaderies o falta de subministraments que impedisquen greument continuar amb el desenvolupament ordinari de l'activitat tindran la consideració de provinents d'una situació de força major a l'efecte dels articles 47.5 i 7 de l'Estatut dels Treballadors.

A aquest efecte, la sol·licitud de l'informe de la Inspecció de Treball i Seguretat Social serà potestativa per a l'autoritat laboral. No obstant això, aquest organisme procedirà, en el cas que no se sol·licite l'informe, a la comprovació posterior del compliment dels requisits legalment establits i la concurrència de la causa de força major, en particular en els supòsits de pèrdues d'activitat indirectament originades per la DANA.

La resolució tindrà efecte des de la data del fet causant de la força major, i fins a la data determinada en la mateixa resolució”.

Aquest precepte habilita, per tant, al contractista per a acollir-se legítimament a un ERTO per força major, amb efectes retroactius des del fet causant i durant el període determinat per la resolució de l'autoritat laboral. Es tracta d'una mesura de protecció de l'ocupació dissenyada per a preservar els llocs de treball i evitar extincions contractuals en contextos de catàstrofe, traslladant part del cost econòmic al sistema públic de protecció social mitjançant exoneracions i ajudes específiques.

Ara bé, l'article 46 del mateix Reial decret llei introdueix una conseqüència jurídica de singular rellevància: les empreses que s'acullen a les mesures previstes en l'article 44, o que siguen beneficiàries d'ajudes directes vinculades a la DANA, no poden acomiadar per causa de força major ni per causes econòmiques, tècniques, organitzatives o de producció derivades d'aquest fenomen. L'incompliment d'aquesta prohibició comporta, de manera expressa i automàtica, dos efectes: el reintegrament de les ajudes rebudes i la nul·litat de l'acomiadament.

Des d'aquesta perspectiva, i de conformitat amb a la documentació remesa, l'eventual reintegrament de la subvenció associada a l'ERTO no constituiria un mal indemnitzable imputable a l'Administració, sinó la conseqüència legal d'una decisió empresarial contrària al règim jurídic excepcional establert per a situacions de DANA en l'esmentat Reial decret llei. D'aquesta manera, la norma ha volgut condicionar el manteniment de les ajudes públiques al compliment d'un deure reforçat de conservació de l'ocupació, desplaçant a l'empresari la responsabilitat per les decisions que s'aparten d'aquest marc protector.

En conseqüència, no existeix justificació de conformitat amb l'escrit de l'autoritat consultant per a imputar a l'Administració el cost del reintegrament de la subvenció ni per a reconèixer-lo com a concepte indemnitzable en la liquidació del contracte. Admetre el contrari suposaria desnaturalitzar el sistema d'ajudes públiques dissenyat per a situacions de catàstrofe, convertir a l'Administració contractant en garant universal de les decisions empresarials del contractista.

En conclusió, i de conformitat amb a la informació subministrada per l'autoritat consultant en el seu escrit, l'Administració no estaria obligada a assumir la indemnització sol·licitada pel reintegrament, si és el cas, de la subvenció de l'ERTO. Aquest reintegrament constitueix una conseqüència legal imputable al contractista per la seua actuació en l'àmbit laboral, conforme als articles 44 i 46 del Reial decret llei 7/2024, i no un mal derivat de l'actuació administrativa ni de la suspensió o resolució del contracte.

III CONCLUSIÓ

Per tot el que s'ha exposat, el Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana és del següent semblar en les qüestions que es plantegen:

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.*

Amb la documentació remesa, no es constata la concurrència dels requisits que exigeix la doctrina del risc imprevisible per part de la contractista, ni poden pagar-se les despeses de gas, per tant, amb fonament en conflicte bèl·lic entre Rússia i Ucraïna. Cal tindre en compte que aquesta doctrina no pot convertir-se en un instrument de cobertura general davant de fluctuacions del mercat energètic, perquè això buidaria de contingut el principi de risc i ventura i alteraria substancialment el règim jurídic dels contractes administratius de serveis.

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 suspensió del contracte a conseqüència de la DANA és jurídicament vàlida en la mesura que tinga un caràcter temporal i limitat, vinculat a una expectativa raonable de represa del servei. La suspensió *sine die* no troba empara en l'ordenament jurídic de la contractació pública i, de persistir la

impossibilitat material d'execució del contracte per la inutilització de la piscina, la solució jurídica correcta és l'inici del procediment de resolució contractual, tal com sembla haver acordat l'Ajuntament d'Alginet, segons l'escrit d'al·legacions de la contractista.

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 cas de resolució del contracte, la situació jurídica del personal de l'empresa contractista es regeix exclusivament per la normativa laboral aplicable i per les decisions que adopte la mateixa empresa en l'exercici de les seues facultats empresarials. La inexistència de la piscina i la concurrència de la resta de requisits que exigeix la normativa laboral (art. 44 del TRET de 2015), impedeix la subrogació del personal, per la qual cosa l'Ajuntament, de conformitat amb a la documentació remesa, no estaria obligat a assumir els costos derivats de l'acomiadament o extinció dels contractes de treball d'aquest personal, en no acreditar-se una base legal o contractual que impose tal obligació.

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?*

D'acord amb la informació subministrada per l'autoritat consultant en el seu escrit, l'Administració no estaria obligada a assumir la indemnització sol·licitada pel reintegrament, si és el cas, de la subvenció de l'ERTO. Aquest reintegrament constitueix una conseqüència legal imputable al contractista per la seua actuació en l'àmbit laboral, conforme als articles 44 i 46 del Reial decret llei 7/2024, i no un mal derivat de l'actuació administrativa ni de la suspensió o resolució del contracte.

V.H., no obstant això, resoldrà el que considere procedent.

València, 26 de gener de 2026

EL SECRETARI GENERAL

LA PRESIDENTA

HBLE. SR. VICEPRESIDENT SEGON I CONSELLER DE PRESIDÈNCIA