



**La Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado ha aprobado, en su sesión de 23 de abril de 2026, el siguiente informe:**

**Informe 45/2025**

**Materia: Modificación de la prórroga de los contratos de concesión de servicios**

## **ANTECEDENTES**

El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Los Corrales de Buelna ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado con el siguiente tenor:

*“D. JULIO ARRANZ OCHOA, ALCALDE PRESIDENTE DE LOS CORRALES DE BUELNA (CANTABRIA), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 del RD 30/1991, sobre régimen orgánico y funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa,*

*SOLICITA se emita informe sobre las dudas de interpretación que se plantean a esta Corporación en relación con la prórroga de un contrato de concesión de servicios formalizado por este Ayuntamiento, en los términos que a continuación se exponen:*

*El Ayuntamiento de Los Corrales de Buelna (Cantabria) formalizó un contrato de concesión de la gestión integral de los servicios municipales de agua potable y alcantarillado, con fecha de inicio el 1 de enero de 2006, en cuya cláusula segunda se indicaba, de conformidad con lo previsto en el pliego de condiciones administrativas particulares, lo siguiente: “El plazo de vigencia del presente contrato se fija en veinte (20) años, con efectos desde el 1 de enero de 2006, prorrogables por periodos anuales durante cinco años más, prórroga que habrá de formalizarse de mutuo acuerdo entre ambas partes al menos con seis (6) meses de antelación a la finalización del contrato o a cada una de las prórrogas.”*



*El pasado 27 de junio de 2025, se formalizó la primera de las prórrogas, por un periodo de un año, conforme a lo estipulado en el pliego y en el contrato.*

*La empresa nos ha manifestado por escrito su interés en acudir a sucesivas prórrogas; ahora bien, en el escrito que ha presentado la empresa, nos solicita expresamente que se realice una única prórroga global por los cuatro años restantes, argumentando que no hay inconveniente alguno para que tales prórrogas puedan acumularse en una sola, fijando la duración total de la misma, siempre que se respete la duración máxima total prevista para este contrato.*

*A la vista de los hechos expuestos se plantea la siguiente CONSULTA:*

*¿Es posible acceder a la petición de la empresa concesionaria acordando una única prórroga por cuatro años más, aunque en el pliego que rige la concesión se haya estipulado expresamente que las prórrogas serán de carácter anual, hasta un máximo de cinco?*

*En caso afirmativo, ¿cómo se articularía el procedimiento para adoptar este acuerdo? ¿estaríamos ante una modificación contractual?"*

## **CONSIDERACIONES JURIDICAS**

1. El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Los Corrales de Buelna ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, al amparo de lo dispuesto en el artículo 17 del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, sobre Régimen Orgánico y Funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, de acuerdo con el artículo 328 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP).



En el escrito se formulan diversas cuestiones relativas a la aplicación de las prórrogas previstas en un contrato de concesión de servicios cuya fecha de inicio fue enero de 2006 por lo que se entiende que se trata de un contrato de gestión de servicios públicos, celebrado bajo la modalidad de concesión, al amparo del entonces vigente texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (TRLCAAPP).

Antes de entrar en el examen de las cuestiones planteadas, procede reiterar el criterio expresado en anteriores ocasiones (informes 62/96, 46/98, 31/98, 7/06 o 18/12, entre otros) en el doble sentido de que a esta Junta Consultiva no le corresponde emitir informes en expedientes concretos de los distintos órganos de contratación, ni tampoco sustituir las funciones que los preceptos legales atribuyen a órganos distintos como sucede, por ejemplo, con el informe preceptivo de los pliegos.

Por el contrario, a esta Junta Consultiva le compete dar respuesta a consultas jurídicas en el ámbito de la contratación pública que revistan un interés general. Su intervención debe limitarse a señalar criterios jurídicos de carácter general, sin entrar a dirimir las cuestiones concretas que cada expediente pueda suscitar, por lo que el presente informe se va a centrar en señalar la doctrina general aplicable a las cuestiones planteadas.

2. La cuestión principal planteada por el Ayuntamiento de Los Corrales de Buelna consiste en determinar si es posible acceder a la petición de una empresa concesionaria de un contrato de gestión de servicios públicos bajo la modalidad de concesión que, al término de su vigencia, y una vez acordada una de las prórrogas por un año de las cinco previstas, solicita una única prórroga global por cuatro años, aunque en el pliego que rige la concesión se haya estipulado expresamente que las prórrogas serán de carácter anual, hasta un máximo de cinco años.

Lo primero que cabe advertir es que, como se deduce de las diferentes leyes de contratos del sector público que se han sucedido en España y es doctrina jurisprudencial



reiterada, los pliegos constituyen la ley del contrato, no solo en la fase de licitación, sino también en la de ejecución, modificación, cumplimiento y extinción, y así lo declaraba expresamente el artículo 94 del entonces vigente TRLCAAPP. De este modo, las partes, entidad del sector público y contratista, deben atenerse a lo dispuesto en los mismos como marco jurídico obligatorio hasta la finalización del contrato.

La cuestión se remite entonces a la posibilidad de modificar la previsión del pliego relativa a las prórrogas, cuestión que afecta a un elemento esencial del contrato de gestión de servicios públicos, como es su duración.

Este carácter esencial del plazo de duración de los contratos del antiguo contrato de gestión de servicios públicos ha sido expresamente analizado por esta Junta Consultiva en respuesta a determinadas consultas que preguntaban por la posibilidad de ampliar el plazo previsto para restablecer el equilibrio económico del contrato, llegándose a la conclusión de que éste no puede ser ampliado salvo en circunstancias tasadas y con arreglo a determinados límites de carácter restrictivo, con fundamento en principios como igualdad de trato, publicidad y concurrencia. A este respecto cabe citar los informes 40/2017, de 21 de octubre de 2019, o 52/2022, de 25 de mayo de 2023, en los que se menciona la doctrina previa de esta Junta Consultiva, la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre el particular.

Más recientemente, referido a la legislación vigente, el informe 87/21, de 1 de enero, de esta Junta Consultiva señala que *“La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP) contiene diversas reglas que se refieren a la duración de los contratos como elemento esencial del mismo, íntimamente ligado a la protección de algunos de los principios más importantes de la contratación pública como el de concurrencia o el de igualdad de trato a los licitadores y que establece la necesidad de que los contratos tengan una duración limitada en el tiempo”*. En el caso del contrato de concesión de servicios, calificable como un contrato de actividad a los efectos de la fijación de su



plazo, indica el informe “...*el tiempo opera como elemento extrínseco definitorio de la prestación y límite de la misma, de manera que, expirado el plazo, el contrato se extingue necesariamente por su cumplimiento, aunque el plazo fijado habría podido ser diferente. Si el órgano de contratación quiere prever de antemano la posibilidad de acordar una mayor duración de la actividad deberá acudir en estos casos a la previsión de prórrogas, como figura especialmente prevista en la LCSP para estos supuestos*”.

En el mismo sentido cabe citar la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de octubre de 2025 (recurso nº 6338/2022, Roj: STS 4790/2025), que analiza la previsión en un pliego de una prórroga forzosa sin establecer una duración determinada. Conforme a la misma:

*“... la fijación de un plazo cierto de duración del contrato administrativo (incluidas sus prórrogas) en el pliego es un elemento esencial del contrato de servicios y del contrato de gestión de servicios públicos (por su efecto delimitador de la propia prestación); en garantía, no solo de seguridad jurídica, sino de la concurrencia y transparencia en la contratación pública, principios consagrados en el artículo 1º del TRLCSP y emanados directamente de la normativa comunitaria traspuesta; (...)*

*No solo el adjudicatario, sino los demás licitadores, tienen que conocer a qué se obliga el adjudicatario (siendo determinante para ello el conocimiento, al menos, del plazo máximo de duración de la prestación contractual), con el fin no solo de poder realizar su oferta con conocimiento de la extensión de sus obligaciones, sino incluso para no perjudicar "el derecho de los particulares o sociedades que legítimamente aspirasen a ser adjudicatarios del servicio", al impedirse (si se acuerda la extensión de la relación contractual más allá de las previsiones publicitadas en el pliego) que a la conclusión del contrato se vuelva a licitar el mismo (de nuestra Sentencia de 25 de mayo de 25-5-2006, casación 8777/2003)”.*



3. Ahora bien, en el caso objeto de consulta no se ha solicitado una modificación del plazo del contrato sino del modo de ejercicio de las sucesivas prórrogas previstas en los pliegos, manteniéndose el plazo de vigencia del contrato, por lo que los razonamientos anteriores no son aplicables sin más. Resulta por ello analizar, a efectos de valorar su admisibilidad, como esta modificación afecta a obligaciones esenciales de las partes y al proceso de licitación que dio lugar al contrato.

Por una parte, teniendo en cuenta que las prórrogas han de acordarse por el órgano de contratación de forma expresa al término del plazo inicial de duración, la sustitución de las prórrogas anuales previstas en el pliego por una única prórroga global por el plazo que queda por cumplir no es en absoluto irrelevante para la relación contractual y, en particular, para los intereses públicos afectados. Configurada la duración del contrato por un periodo inicial, al término del cual el órgano de contratación puede acordar o no su prórroga atendiendo a las circunstancias de interés público presentes en ese momento, el cambio solicitado por el concesionario supone la renuncia del órgano de contratación a esta facultad de valorar cada año, a la vista de los intereses públicos, la procedencia de continuar con la relación contractual o proceder a su extinción sin indemnización alguna para el contratista.

Por otra parte, para el contratista, obligado, en principio, a continuar con la relación contractual sólo si el órgano de contratación ejercita la prórroga, el cambio solicitado le supone consolidar las obligaciones previstas en el contrato por todo el plazo máximo inicialmente previsto. Sin embargo, en su configuración inicial, la extensión del contrato por el tiempo que duran las sucesivas prórrogas se configura como una mera expectativa de derechos en cuanto que está condicionada a las sucesivas decisiones unilaterales del órgano de contratación. Esta configuración es la que tienen en cuenta los licitadores en la confección de las ofertas cuyo contenido podría ser notablemente diferente de haberse previsto inicialmente un plazo global sin prórrogas.

Por todo lo expuesto, la transformación un contrato de gestión de servicios públicos bajo la modalidad de concesión con sucesivas prórrogas de un año en un contrato por el



plazo máximo previsto hasta el final de las prórrogas previstas, aunque no cambie el plazo máximo que pudiera llegar a tener, supone alterar sustancialmente su régimen de duración. Dado que, como hemos visto, el plazo de duración de los contratos de gestión de servicios públicos es un elemento esencial de los mismos, no es posible acceder a una petición del contratista con este objeto. Estas conclusiones son igualmente aplicables al contrato de concesión de servicios regulado conforme a la normativa vigente en la actualidad.

En mérito a las anteriores consideraciones jurídicas, esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado alcanza las siguientes

## **CONCLUSIONES**

- No resulta admisible acceder a la solicitud de un contratista de un contrato de gestión de servicios públicos bajo la modalidad de concesión de transformar un contrato de vigencia anual y sucesivas prórrogas de un año, de acuerdo con lo previsto en el pliego, en un contrato por el plazo máximo previsto hasta el final de las prórrogas previstas, aunque no cambie el plazo máximo que pudiera llegar a tener sumando las sucesivas prórrogas.
- Estas conclusiones son igualmente aplicables al contrato de concesión de servicios regulado conforme a la normativa vigente en la actualidad.