
Contratación local

Fernando DE LA PEÑA PITA

Abogado del Estado, letrado del Tribunal Constitucional

Tribunal Constitucional

ORCID ID: 0000-0001-5680-6618

Palabras clave: contratación pública; entidades locales.

Keywords: public procurement; local entities.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. DISPOSICIONES GENERALES.—3. RÉGIMEN DE INVALIDEZ Y VÍAS DE RECURSO.—4. LAS PARTES EN EL CONTRATO: 4.1. La participación de operadores de terceros países en los procedimientos de adjudicación. 4.2. Condiciones de aptitud para contratar. 4.3. Las reservas de contratos a favor de los centros especiales de empleo de iniciativa social.—5. PREPARACIÓN Y ADJUDICACIÓN: 5.1. Selección del procedimiento de adjudicación. 5.2. Contenido de los pliegos. 5.3. El supuesto de no formalización del contrato.—6. EFECTOS, CUMPLIMIENTO Y EXTINCIÓN: 6.1. Pago del precio. 6.2. Ejecución de obras no previstas. 6.3. Otras cuestiones.

1. INTRODUCCIÓN

El objeto de este informe sectorial es exponer las principales novedades legales, jurisprudenciales y doctrinales del año 2025 y del primer trimestre del año 2026 en el ámbito de la contratación pública y, en especial, aquellas que resulten de interés desde la perspectiva de las entidades locales.

Durante el periodo a que se refiere esta crónica, apenas ha habido cambios normativos de calado, sino simples modificaciones puntuales en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP).

Por el contrario, durante este último ejercicio, se han dictado resoluciones de enorme interés tanto por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), el Tribunal Constitucional (TC) y el Tribunal Supremo (TS), a las que se hará oportuna referencia en estas páginas. E igualmente merecen mención en este informe algunas recomendaciones e informes de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE), algunos de los cuales dan respuesta, precisamente, a consultas elevadas por parte de corporaciones locales.

Como en las ediciones anteriores de este informe sectorial, en aras de una mayor claridad, la exposición de todas estas novedades seguirá, en la medida de lo posible, un orden sistemático similar a la estructura de la LCSP.

2. DISPOSICIONES GENERALES

Antes de abordar las cuestiones generales, con carácter preliminar, debe recordarse que la Comisión Europea continúa con el esfuerzo de *revisar las directivas sobre contratación pública*, una vez transcurridos más de diez años desde su aprobación.

En este sentido, en el mes de octubre de 2025, la Comisión publicó el documento de trabajo relativo a la evaluación de la Directivas 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE sobre contratación pública. Las principales conclusiones de este informe son las siguientes: i) a pesar de los esfuerzos para simplificar los procedimientos de adjudicación de contratos, continúan percibiéndose como excesivamente rígidos y complejos para cumplir de manera ágil y eficaz los objetivos de la compra pública; ii) la interacción entre las previsiones de la legislación sectorial y la legislación en materia de contratación pública puede generar incoherencias que complican aún más este tipo de procedimientos; iii) el objetivo de transformar la contratación pública en una herramienta estratégica para alcanzar objetivos sociales, medioambientales y de innovación ha dado lugar a resultados desiguales en los distintos Estados miembros; iv) la regulación debe tener en cuenta nuevas prioridades como la seguridad económica y la autonomía estratégica, como consecuencia de los últimos desarrollos geopolíticos; v) aunque se han logrado mejoras importantes en materia de transparencia, sigue habiendo deficiencias que lastran la toma de decisiones estratégicas y la prevención de la corrupción, y vi) la creciente complejidad de la contratación del sector público requiere autoridades muy especializadas, a pesar de lo cual las inversiones en formación y profesionalización siguen siendo muy limitadas.

A la vista de este documento de trabajo, en noviembre de 2025, la Comisión abrió una consulta pública para recabar opiniones y datos que sirvieran de base para la revisión de las directivas. Este procedimiento de consulta concluyó a finales de enero de 2026.

En plano nacional, cabe destacar la implicación de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReSCon) en el debate sobre la revisión

de las directivas. En particular, en enero de 2026, publicó un informe al respecto, compartiendo las conclusiones del documento de trabajo sobre la evaluación de las directivas de 2014 elaborado por la Comisión Europea y formulando nuevas propuestas.

En este marco de revisión y mejora de la actual regulación, cobran sentido los trabajos de J. M. GIMENO FELIÚ, «La necesaria revisión de la normativa de contratación pública en Europa. Una nueva y moderna hoja de ruta en clave geoestratégica global», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 71, 2026; I. MARTÍN DELGADO, M. MUÑOZ DE MORALES ROMERO y M. C. ALONSO GARCÍA (dirs.) y M. VALLE CAMACHO y A. MONTORO MONTARROSO (coord.), *Inteligencia artificial y contratación pública: propuestas para una buena regulación*, Iustel, 2025; y de A. SÁNCHEZ GARCÍA, *El mercado de la contratación pública. Especialidades estructurales y posibilidad de mayor eficiencia en su funcionamiento*, Comares, 2025.

Por otro lado, conviene tener presente que el procedimiento de infracción iniciado por la Comisión Europea contra el Reino de España, en relación con la transposición incompleta de las Directivas 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE sobre contratación pública, sigue su curso. En este sentido, el 9 de diciembre de 2025, la Comisión Europea interpuso recurso por incumplimiento ante el TJUE (asunto C-802/25), cuyos motivos principales se refieren a las disposiciones en materia de modificación y resolución de los contratos y la determinación del ámbito de aplicación de la legislación de contratos del sector público. Habrá que estar atentos al desarrollo y terminación de este proceso, dado el impacto que puede tener su resolución sobre los procedimientos de adjudicación de contratos a nivel interno y sobre la interpretación que ha de hacerse de las disposiciones de la LCSP.

Entrando ya en materia, en el plano normativo, cabe destacar la *Orden HAC/1517/2025, de 18 de diciembre, por la que se publican los límites de los distintos tipos de contratos a efectos de la contratación del sector público a partir del 1 de enero de 2026*. Una vez que la Comisión Europea ha publicado los nuevos umbrales aplicables en los procedimientos de adjudicación de contratos, se ha procedido a incorporar dichos umbrales a la LCSP, así como al Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales, y a la Ley 24/2011, de 1 de agosto, de contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad.

En cuanto al *ámbito de aplicación* de la legislación de contratos del sector público, ha sido muy comentada la STS 1686/2025, de 18 de diciembre (rec. de casación núm. 7577/2022), que ha establecido un criterio restrictivo de interpretación en relación con la consideración de los contratos patrimoniales como «negocios excluidos». Concluye la Sala 3.^a que: «La apreciación de que un contrato de derecho de superficie constituido sobre bienes inmuebles patrimoniales de un ayuntamiento es un negocio jurídico que, conforme al art. 4.1.^p) de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público

(actual art. 9.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público), está excluido del ámbito objetivo de aplicación de dicha ley, requiere tener en cuenta todos los elementos concurrentes y, en especial, la finalidad perseguida con el contrato, de manera que si dicha finalidad o, en el caso, de ser varias, la más relevante, es la de satisfacer un interés público de la específica competencia del ayuntamiento, se deberá rechazar la exclusión y considerar que se está ante un contrato administrativo de los previstos en el art. 19 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, citada (actual art. 25 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, también citada)».

En el ámbito consultivo, la JCCPE ha emitido dos informes en relación con *el objeto y la calificación de los contratos*, a los que conviene hacer referencia.

En el Informe 4/2025, de 17 de julio, la JCCPE concluye que una entidad del sector público puede licitar un contrato de servicios en cuyo pliego se requiera a la empresa adjudicataria la adscripción de recursos humanos con las mismas características técnicas y profesionales que las puedan tener puestos de trabajo vacantes de su relación de puestos de trabajo. Pero al mismo tiempo hace varias advertencias de marcado carácter práctico para los órganos gestores: i) que el contrato de servicios no tiene por objeto la contratación de trabajadores, sino el desarrollo de una actividad prestacional dirigida a la obtención de un resultado distinto al de una obra o suministro, por lo que, los órganos gestores de personal deberían evitar acudir a la contratación de servicios para cubrir necesidades permanentes de personal; ii) que los órganos gestores deben abstenerse de realizar actos que puedan conducir al reconocimiento de una situación de cesión ilegal de trabajadores, y iii) que las prestaciones objeto del contrato de servicios deben determinarse con precisión, de modo que no impliquen el ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos.

Por su parte, el Informe 60/2024, de 3 de abril de 2025, resulta de interés para la contratación de las entidades locales relacionada con fiestas y espectáculos. El informe concluye que: i) las construcciones temporales desmontables no adheridas al suelo, como los escenarios, no son bienes inmuebles a los efectos de lo dispuesto en el art. 334 CC, por lo que su instalación no puede ser objeto de un contrato de obras (art. 13 LCSP); ii) si el contrato tiene por objeto la adquisición o el arrendamiento de este tipo de instalaciones temporales desmontables constituye un contrato de suministro (art. 16 LCSP); iii) si el contrato tiene por objeto, únicamente, los trabajos de instalación, deberá calificarse como contrato de servicios (art. 17 LCSP), y iv) si concurren prestaciones de ambos tipos contractuales, tendrá la consideración de un contrato mixto (art. 18 LCSP).

En relación con *la duración y la prórroga de los contratos*, cabe destacar la STS 34/2026, de 21 de enero (rec. de casación núm. 8527/2022). En esta sentencia, se interpreta el ya derogado art. 23.2 de la Ley 30/2007 («la prórroga se acordará por el órgano de contratación y será obligatoria para el empresario, salvo que el contrato expresamente prevea lo contrario...»), en el sentido de que, si los pliegos únicamente contemplan la prórroga de mutuo acuerdo, la Administración no puede imponerla con carácter forzoso.

Finalmente, la jurisprudencia se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la procelosa cuestión de los encargos a medios propios personificados («*in house providing*», en la terminología anglosajona).

En primer lugar, cabe hacer referencia a la STJUE de 15 de enero de 2026 (*AVR-Afvalverwerking BV y otros*, asunto C-692/23). Esta sentencia da respuesta a una cuestión prejudicial planteada por un tribunal holandés, en la que se precisaba cómo ha de aplicarse el requisito de que más del 80 por 100 de la actividad del medio propio personificado esté constituido por encargos confiados del poder adjudicador de que se trate, en el supuesto de que el medio propio en cuestión sea la sociedad matriz de un grupo empresarial. Pues bien, en estos casos, el TJUE concluye que, para verificar el meritado requisito de actividad, debe tenerse en cuenta no solo la propia de la sociedad matriz, sino también el conjunto de actividades de las entidades que formen parte del grupo. Y, a estos efectos, indica también el TJUE que cuando el indicador para comprobar este requisito sea el volumen de negocios, cuando la sociedad matriz esté obligada a elaborar estados financieros consolidados, la verificación podrá llevarse a cabo a partir del volumen de negocios consolidado. Esta sentencia nos recuerda, una vez más, qué es lo que persiguen las limitaciones establecidas a este tipo de encargos, que no es sino evitar las distorsiones a la competencia que se producirían si los medios propios personificados controlados por la Administración pudieran operar en el mercado y competir con otras empresas.

Por su parte, la STJUE de 29 de abril de 2025 (*Fastned Deutschland GmbH & Co y Die Autobahn GmbH des Bundes*, asunto C-452/23) también aborda el problema de la adjudicación *in house*. En este caso, el Tribunal de Justicia aborda un problema relativo a la modificación de una concesión, concluyendo: i) que es posible dicha modificación, sin necesidad de iniciar un nuevo procedimiento de adjudicación, si se cumplen los requisitos para la modificación contractual, incluso aunque al tiempo de acordar la modificación, la adjudicataria ya no tenga la condición de entidad *in house*, y ii) que los órganos jurisdiccionales no están obligados a comprobar, incidentalmente y a instancia de parte, la regularidad de la adjudicación inicial, con ocasión del recurso interpuesto contra el modificado si esto último se produce una vez transcurridos los plazos para recurrir dicha adjudicación inicial (cosa que, por otra parte, será lo habitual). Pareciera pues que, a juicio del TJUE, las condiciones para tener la consideración de medio propio únicamente deben concurrir al tiempo de efectuarse el encargo, de manera que la pérdida sobrevenida de tal condición no afecta a la validez del encargo ni impide su modificación. Cabe preguntarse si semejante interpretación responde adecuadamente a la finalidad que persiguen las disposiciones que regulan los contratos *in house*.

También resulta de enorme interés, en especial para las entidades locales, la STS 48/2026, de 22 de enero (rec. de casación núm. 54/2023). En esta sentencia, el Tribunal Supremo concluye que la decisión de hacer uso de TRAGSA como medio propio personificado, cumpliendo el presupuesto legal de adquirir una parte de su capital social, constituye un acuerdo de trascendencia organizativa y económico-financiera y,

por tanto, ante el vacío normativo en la legislación de régimen local, la competencia corresponde al Pleno de la Diputación Provincial y no a su presidente.

Por último, tanto la sentencia que acabamos de mencionar como la STS 1547/2025, de 1 de diciembre (rec. de casación núm. 6508/2022), han reiterado lo señalado en la STS 1205/2024, de 4 de julio (rec. de casación núm. 3044/2021), en relación con el problema de cuándo cabe considerar que los poderes adjudicadores ejercen sobre el medio propio un «control análogo conjunto» al que ostentan sobre sus propios servicios (requisito previsto en el art. 32 LCSP), efectuando un repaso pormenorizado de la jurisprudencia del TJUE sobre la contratación *in house* (SSTJUE de 18 de noviembre de 1999, asunto C-107/98; de 11 de mayo de 2006, asunto C-340/04; de 19 de abril de 2007, asunto C-295/05; de 29 de noviembre de 2012, asuntos acumulados C-182/11 y C-183/11; de 18 de junio de 2020, asunto C-328/19; de 12 de mayo de 2022, asunto C-719/20; y de 22 de diciembre de 2022, asuntos acumulados C-383/21 y C-384/21).

En el ámbito doctrinal, el estudio de los requisitos de los encargos a medios propios ha sido abordado en J. L. DURÁN SÁNCHEZ, «El requisito de eficiencia en el uso del encargo a medida propio por las Administraciones públicas», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 68, 2025; en F. LUQUE REGUEIRO, «El control de los encargos a medios propios personificados», *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, mayo de 2025; y en J. BARRAGÁN RAMOS y J. MUÑOZ-MACHADO CAÑAS, «El control de la discrecionalidad de las decisiones de encomendar la gestión de servicios a medios propios de las Administraciones públicas», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 71, 2026.

3. RÉGIMEN DE INVALIDEZ Y VÍAS DE RECURSO

En el campo normativo, conviene destacar que la Ley 9/2025, de 3 de diciembre, de Movilidad Sostenible ha introducido una nueva DA 57 en la LCSP, en cuya virtud la regulación contenida en los Capítulos IV y V del Título I del Libro Primero, es decir, las disposiciones sobre el régimen de invalidez y sobre el recurso especial, y su normativa de desarrollo resultan directamente aplicables a los contratos de servicio público de transporte de viajeros regulados en el Reglamento (CE) núm. 1370/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera.

En el plano jurisprudencial, en relación con el *recurso especial en materia de contratación*, resulta importante destacar, por sus efectos prácticos, la STS 215/2025, de 3 de marzo (rec. de casación núm. 7083/2021), que se pronuncia sobre el lugar de presentación del recurso especial, fijando los siguientes criterios:

i) En lo que se refiere al lugar de presentación del recurso especial en materia de contratación, lo establecido en el art. 18.1 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo

Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, encontraba respaldo en el precepto de rango legal al que servía de desarrollo (art. 44.3 TRLCSP de 2011); pero aquella norma reglamentaria no resulta conciliable con el precepto legal sobrevenido (art. 51.3 LCSP de 2017) que, en este concreto punto, fija una regla sustancialmente distinta a la de la regulación legal anterior, permitiendo de forma amplia la presentación del recurso especial en cualquiera de los lugares establecidos en el art. 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

ii) En consecuencia, en la medida en que lo dispuesto en el art. 18.1 del Real Decreto 814/2015 no resulta compatible con los preceptos de la LCSP, en particular con el citado art. 51.3, el precepto reglamentario debe entenderse derogado en virtud de la disposición derogatoria de la propia LCSP.

iii) Como vestigio de la regulación anterior, el art. 51.3 LCSP establece en su párrafo segundo que cuando los escritos se presenten en registros distintos a los del órgano de contratación o el órgano competente para la resolución del recurso, «deberán comunicarse al Tribunal de manera inmediata y de la forma más rápida posible». Ahora bien, aceptando que esa carga de comunicar la interposición del recurso al Tribunal Administrativo de Recursos recae sobre el propio interesado que lo promueve, si el recurso se presenta en plazo, el incumplimiento o cumplimiento tardío del deber de comunicación no puede traer como resultado que el recurso especial en materia de contratación sea considerado extemporáneo, pues, partiendo de que la regulación legal aplicable admite expresamente que el escrito de interposición se presente en cualquiera de los lugares a los que se refiere el citado art. 16.4 de la Ley 39/2015, la inadmisión del recurso por razón de extemporaneidad sería una consecuencia desmedida, contraria al principio de proporcionalidad, y vulneradora de lo dispuesto en el art. 51.3 LCSP.

También se ha pronunciado el Tribunal Supremo sobre la cuestión de la *legitimación para interponer recurso especial*. Así, la STS 1579/2025, de 4 de diciembre (rec. de casación núm. 6797/2022) ha fijado como doctrina casacional que ni en recurso en vía administrativa ni en vía contencioso-administrativa cabe negar al licitador excluido de una licitación la legitimación activa para recurrir el acto de exclusión, aduciendo que su recurso no supondría ventaja para sus derechos e intereses legítimos porque en ningún caso resultaría la oferta económicamente más ventajosa, si tal conclusión se alcanza sin haber tomado en cuenta el resultado de incluir dicha oferta inicialmente excluida en la aplicación de los criterios valorativos previstos en el pliego. En definitiva, esta sentencia no cuestiona el criterio tradicional sobre la legitimación para recurrir los actos del procedimiento de adjudicación, pero sí le añade un matiz importante sobre la forma de proceder a su aplicación.

También sobre la problemática de la legitimación activa ha de citarse la STS 105/2026, de 4 de febrero (rec. de casación núm. 3623/22023), en la que se ha reconocido la legitimación de una asociación de empresarios del sector para impugnar la adjudicación de un contrato por tramitación de emergencia. Esta sentencia completa la jurisprudencia preexistente sobre la legitimación de las asociaciones, precisando que bas-

ta con que los intereses de los asociados se encuentren afectados y que los estatutos establezcan como fines asociativos la defensa de los intereses de los asociados, sin que resulte exigible que en los estatutos se recoja expresamente el listado exhaustivo de las actuaciones que puedan realizar (*v. gr.* la interposición de recurso contencioso-administrativo).

En relación con la *prueba a practicar en sede de recurso especial*, la STS 45/2026, de 22 de enero (rec. de casación núm. 2748/2023) permite que recurrir el acto de adjudicación de un contrato cuestionando la solvencia del adjudicatario a partir de documentos nuevos o conocidos con posterioridad y, en consecuencia, el Tribunal Supremo establece que tales documentos habrán de ser valorados por el TACRC «para decidir sobre aquella solvencia técnica, a los efectos de resolver sobre la anulación pretendida del acto de adjudicación». Pero la sentencia no se queda solamente aquí, sino que también se pronuncia sobre las consecuencias que pueden derivarse de la anulación del acto de adjudicación declarando que, en vía judicial, puede abarcar tanto la tutela restitutoria (por ejemplo, acordando la retroacción de actuaciones al momento anterior de la adjudicación, cuando sea posible) como la tutela resarcitoria. Y, sobre la base de esta doctrina, es la propia sentencia la que, una vez reconocido que el contrato debería haber sido adjudicado a la recurrente, le reconoce el derecho a ser indemnizada por el lucro cesante consistente en no haber podido ejecutar el contrato, si bien la determinación del *quantum* de la indemnización se defiende a la ejecución de la sentencia.

Por lo que se refiere al régimen de recursos en vía contencioso-administrativa, la STS 451/2025, de 10 de abril, ha fijado una regla importante para fijar la *cuantía del procedimiento* a los efectos de determinar si cabe o no *recurso de apelación* (art. 81 LJCA). Pues bien, señala el Tribunal Supremo que, cuando el objeto del recurso está constituido por diversas reclamaciones del pago del precio de un contrato y todas ellas sean de la misma naturaleza y respondan a una causa única (esto es, que se trate de una misma relación continuada), todas estas reclamaciones deben ser contempladas de forma conjunta y unitaria, esto es, debe tenerse en cuenta el valor económico total de las facturas adeudadas, incluyendo el principal, los intereses de demora, los costes de cobro, etc. Este criterio jurisprudencial constituye una excepción, ciertamente inspirada en el principio *pro actione*, a la regla general sobre la determinación de la cuantía a los efectos de la admisibilidad del recurso de apelación que, como es sabido, ha partido tradicionalmente de una interpretación mucho más estricta del art. 41.3 LJCA.

De otro lado, el Tribunal Supremo ha continuado profundizando su jurisprudencia relativa a los *efectos de la nulidad de los contratos*, en relación con supuestos muy específicos. Las dos sentencias a las que se va a hacer referencia se refieren a la interpretación y aplicación del art. 35.1 de la Ley 30/2007, pero la doctrina que asientan puede predicarse sobre el vigente art. 42.1 LCSP, cuya redacción no difiere de la de aquel.

Pues bien, en la STS 1362/2025, de 14 de octubre (rec. de casación núm. 6091/2022), se resuelve un supuesto en que, tras la declaración de nulidad del contrato, la Administración ordenó su continuación para evitar un grave trastorno al servicio público. En este contexto, el Tribunal Supremo estima que la nulidad del contrato determina su in-

validez y su ineficacia y, por tanto, el contratista no puede reclamar a la Administración el abono de las cantidades que deriven del cumplimiento de las cláusulas contractuales de revisión de precios, que devienen inexistentes e ineficaces como consecuencia de la declaración de nulidad. Será en fase de liquidación del contrato administrativo cuando las partes deberán resolver las controversias existentes acerca de lo que deben restituirse para recuperar la situación patrimonial y económica anterior a la ejecución parcial del contrato declarado nulo.

Por su parte, la STS 413/2025, de 7 de abril (rec. de casación núm. 226/2022) declara que la declaración de nulidad del contrato determina que el mismo entre en fase de liquidación «debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor». Para este último supuesto, la norma no establece ninguna reducción o minoración en concepto de amortización, esto es, por la depreciación del valor de un bien por el transcurso del tiempo. La sentencia matiza que no cabe excluir de manera absoluta que la aplicación de los efectos de la nulidad legalmente previstos no pueda ser atemperada o corregida en caso de que se apreciase un enriquecimiento injusto de alguna de las partes (ya sea la Administración, ya sea el contratista), pero no cabe aceptar que se aplique automáticamente un coeficiente reductor o una tabla de amortización, sino que esto solo será posible cuando se acredite debidamente la existencia de enriquecimiento injusto.

En fin, al hilo de los problemas relacionados con la nulidad contractual y los supuestos de aplicación de la teoría de la prohibición del enriquecimiento injusto, cabe destacar el trabajo de I. MARTÍ SARDÀ, «Las vías para la regularización de las facturas derivadas de la contratación irregular», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 70, 2025.

4. LAS PARTES EN EL CONTRATO

4.1. La participación de operadores de terceros países en los procedimientos de adjudicación

En relación con las partes en el contrato, quizá uno de los hitos más importantes se refiere a la participación de empresas no comunitarias en los procedimientos de adjudicación. Tras la STJUE de 22 de octubre de 2024 (*Kolin*, asunto C-652/22), este año se ha dictado la STJUE de 13 de marzo de 2025 (*Qingdao*, asunto C-266/22). La doctrina del TJUE puede sintetizarse de la siguiente manera:

- i) Los operadores de terceros países que no hayan celebrado un acuerdo internacional con la Unión Europea que garantice el acceso igual y recíproco a los contratos públicos no disfrutan del derecho a un trato no menos favorable en virtud de los arts. 25 de la Directiva 2014/24 o 43 de la Directiva 2014/25.
- ii) Al afectar a la política comercial de la Unión Europea (art. 3 TFUE, en relación con el art. 2 TFUE), solo la Unión Europea es competente para adoptar un acto de

alcance general relativo al acceso a los procedimientos adjudicación de contratos públicos de los operadores económicos de un tercer país que no haya celebrado un acuerdo internacional de los antes indicados.

iii) Por tanto, los Estados miembros únicamente pueden adoptar un acuerdo de alcance general sobre el acceso de operadores de terceros países a sus respectivos mercados de contratación pública si son facultados para ello por la Unión Europea.

iv) En tanto la Unión Europea no adopte este tipo de actos de alcance general, corresponde a cada poder adjudicador evaluar si procede admitir en un procedimiento de adjudicación a operadores de un tercer país que no haya celebrado un acuerdo internacional con la Unión Europea que garantice el acceso igual y recíproco a los contratos públicos.

v) En el caso de admitirse su participación, la doctrina del TJUE admite la posibilidad de ajustar la puntuación resultante de la comparación de sus ofertas con las presentadas por otros operadores económicos, esto es, establecer modalidades de trato destinadas a reflejar la diferencia objetiva entre la situación jurídica de dichos operadores, por una parte, y la de los operadores de la Unión Europea y de terceros países que sí hayan celebrado un acuerdo en los términos del art. 25.

vi) Si bien estas modalidades de trato deben ser conformes con determinados principios y exigencias, tales como los principios de seguridad jurídica o de confianza legítima, un recurso dirigido a denunciar el incumplimiento de tales principios solo puede examinarse a la luz del Derecho nacional y no del Derecho de la Unión Europea.

Pues bien, en el plano interno, la regulación de la participación de empresas no comunitarias en los procedimientos de contratación se encuentra en el art. 68 LCSP. A raíz de las citadas sentencias, el 17 de julio de 2025, la JCCPE emitió una Recomendación en relación con la participación de empresas no comunitarias en los procedimientos de licitación, en la que se fijan los criterios para la interpretación y aplicación del art. 68 LCSP. En particular, la JCCPE señala que los poderes adjudicadores o entidades contratantes no pueden solicitar el informe de reciprocidad previsto en el art. 68 LCSP para condicionar la admisión en una licitación de empresas procedentes de terceros países que no hubieran suscrito un acuerdo internacional con la Unión Europea. En todo caso, dada la trascendencia de la cuestión, la propia JCCPE ha recomendado —con bastante razón, dicho sea de paso— la reforma del art. 68 LCSP para acomodarlo a los criterios jurisprudenciales que acaban de exponerse.

Sobre esta cuestión, merece la pena el trabajo de M. E. LÓPEZ MORA, «Nueva era en la política comercial de la Unión Europea en materia de contratación pública: primeros efectos de las sentencias del TJUE *Kolin* y *Qingdao* y algunas incertidumbres», en C. DE GUERRERO MANSO y J. M. GIMENO FELIÚ (dir.), *Observatorio de los contratos públicos*, 2025, pp. 215-246.

4.2. Condiciones de aptitud para contratar

De otra parte, en relación con el *requisito de solvencia*, se ha pronunciado la STJUE de 22 de enero de 2026 (*LIPOR*, asunto C-812/24). En concreto, la sentencia admite la posibilidad (recogida en el art. 75 LCSP) de que una sociedad matriz complete su solvencia recurriendo para ello a las capacidades de una sociedad filial de la que posea la totalidad del capital. En tal caso, si la sociedad matriz no aporta el DEUC correspondiente a la filial [como en nuestra normativa exige el art. 140.1.c) LCSP], no puede por ello ser excluida del procedimiento, sino que tal omisión puede ser objeto de subsanación «siempre que ninguna disposición del Derecho nacional se oponga a ello y que dicha subsanación se lleve a cabo respetando los principios de igualdad de trato y de transparencia». Así las cosas, a pesar de que la doctrina de las juntas consultivas y de los órganos competentes para resolver el recurso especial acerca de la posibilidad o no de subsanar la omisión del DEUC ha sido algo vacilante, puede concluirse que a partir de ahora esta omisión debe ser considerada susceptible de subsanación (al amparo del art. 81.2 RGLCAP).

En relación con la acreditación de la solvencia, la STS 848/2025, de 26 de junio (rec. de casación núm. 143/2022) ha analizado cuáles son las fuentes de información a partir de las cuales ha de otorgarse o no la clasificación a una determinada empresa. Así, con arreglo a dispuesto en el art. 1 del Real Decreto 810/2009, el órgano de clasificación debe valorar la solvencia económica y financiera de una sociedad quedando, en principio, vinculado por «el importe de su patrimonio neto, según el balance de las cuentas anuales aprobadas y presentadas en el Registro Mercantil». Ahora bien, la Administración puede y debe valorar el resultado y las manifestaciones del informe de auditoría, que las empresas deben incluir con sus cuentas en la solicitud de clasificación, y, en consecuencia, es posible denegar la clasificación solicitada si en el informe de auditoría se evidencian circunstancias que permiten poner en cuestión la veracidad, integridad y fiabilidad del importe del patrimonio neto y, con ello, la solvencia económica y financiera de la sociedad.

Por otro lado, cabe recordar que los operadores que se presenten a una licitación vienen obligados a acreditar su aptitud para contratar y que, en determinadas ocasiones, esto implica acreditar que cuentan con las *habilitaciones empresariales o profesionales* que resulten exigibles para poder realizar las prestaciones que constituyan el objeto del contrato (art. 65.2 LCSP). Pues bien, en relación con este requisito, el Tribunal Supremo ha dictado dos sentencias de interés.

La primera de ellas es la STS 1226/2025, de 1 de octubre (rec. de casación núm. 2889/2022), que se pronuncia en relación con las habilitaciones exigibles a las empresas de seguridad privada, si bien sus razonamientos son extrapolables a otros supuestos. En esta sentencia, el Tribunal Supremo aclara que la habilitación se identifica con la aptitud o capacidad para ejecutar legalmente las prestaciones objeto del contrato y no, por tanto, con la solvencia técnica y profesional. Atendiendo a la naturaleza del requisito previsto en el art. 65.2 LCSP, el Tribunal Supremo declara —en lo que parece

ser un pronunciamiento *obiter dicta*— que no es posible integrar la falta de habilitación profesional o empresarial del contratista por medios externos con arreglo al art. 75 LCSP. Y, con el mismo razonamiento, resuelve que la falta de aptitud derivada de la falta de habilitación profesional o empresarial no puede suplirse acudiendo a la subcontratación de aquellos servicios de seguridad definitorios del objeto del contrato y que no sean meramente accesorios o complementarios. La conclusión que cabe extraer es que la habilitación empresarial o profesional, en el caso de resultar exigible, debe concurrir directa e inmediatamente en licitador.

La segunda es la STS 35/2026, de 21 de enero (rec. de casación núm. 192/2023), cuyo interés reside en que se fija como doctrina casacional que el requisito del art. 65.2 LCSP debe concurrir en el licitador antes de la expiración del plazo para la presentación de ofertas y debe subsistir en el momento de la perfección del contrato.

Cambiando de tercio, cabe hacer referencia también a las novedades más relevantes en materia de *prohibiciones de contratar*. En este ámbito, resulta capital la STS 1655/2025, de 16 de diciembre (rec. de casación núm. 9091/2022), que sienta como doctrina que la prohibición para contratar prevista en el art. 71.1.b) LCSP, cuando trae causa de una sanción firme por falseamiento de la competencia, puede acordarse en la propia resolución sancionadora por la propia autoridad administrativa competente en materia de la competencia, que podrá establecer su alcance y duración conforme a lo previsto en el art. 72.2 LCSP. En el caso de que la resolución sancionadora no concrete estos extremos, corresponderá hacerlo a la autoridad contractual correspondiente (en el ámbito estatal, el Ministerio de Hacienda previa propuesta de la JCPPE) con arreglo al procedimiento previsto en el art. 72.3 LCSP. Aunque esta sentencia confirma una actuación de la Autoridad Catalana de la Competencia (ACCO), su trascendencia radica sobre todo en que ha venido a ratificar también el criterio seguido por la CNMC a partir de su Comunicación 1/2023, de 13 de junio.

Esta sentencia confirma también que, a pesar de que el art. 71.1.b) LCSP, se refiere expresamente a las infracciones graves, la prohibición de contratar también se extiende a las infracciones muy graves, pues la determinación legal supone «la fijación de un umbral mínimo de gravedad para la procedencia de la prohibición de contratar, sin excluir las infracciones calificadas como muy graves en materia de falseamiento de la competencia que, por su mayor entidad, integran con mayor razón el presupuesto habilitante de dicha medida». De nuevo, se trata de una doctrina casacional que confirma el criterio ya expresado en su día en la Comunicación 1/2023, de 13 de junio, de la CNMC.

Por su parte, el Informe 54/24, de 3 de julio de 2025, de la JCCPE ha abordado el problema de la aplicación de las prohibiciones de contratar en los casos de continuación o sucesión de empresas, a los que se refiere el art. 71.3 LCSP. En este tipo de supuestos, cuando en un procedimiento de licitación, el órgano de contratación considere que uno de los licitadores puede ser considerado continuación o derivación de otro al que previamente se ha impuesto una prohibición de contratar debe aplicar justificadamente lo dispuesto en el art. 71.3 LCSP, lo que comporta la exclusión del licitador correspon-

diente, sin perjuicio de la procedencia de comunicar esta circunstancia al órgano que haya declarado la prohibición de contratar.

Para concluir esta materia, cabe recomendar el artículo de F. LUQUE REGUEIRO, «Delimitación de la doctrina del *self cleaning* en las prohibiciones de contratación pública», *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, marzo de 2025.

4.3. Las reservas de contratos a favor de los centros especiales de empleo de iniciativa social

Finalmente, debe hacerse mención a los recientes pronunciamientos relativos a las *reservas de contratos a favor de los centros especiales de empleo de iniciativa social*. A este respecto, aunque ya la normativa estatal había sido declarada conforme con el Derecho de la Unión Europea en la STJUE de 6 de octubre de 2021 (*Conacee*, C-589/21), el debate subsistente ha quedado zanjado tras la STS 1302/2025, de 16 de octubre (rec. de casación núm. 6815/2022), a la que han seguido otras más.

En esta sentencia, el Tribunal Supremo declara que: i) la regulación de la reserva de los contratos públicos o de algún lote de los mismos a favor de los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social recogida en la DA 4.^a y en la DF 14 LCSP no vulneran el principio de igualdad de trato ni el principio de proporcionalidad, enumerados como principios generales de la contratación pública en el art. 18 de la Directiva 2014/24; ii) esta regulación no es arbitraria ni tampoco carece de justificación la opción del legislador nacional que ha excluido de estas reservas a los centros especiales de empleo de iniciativa empresarial, y iii) esta regulación persigue una finalidad legítima atendiendo a los principios recogidos en la Directiva 2014/24 y en el art. 49 CE, como es la integración social y laboral de las personas con discapacidad. Para el Tribunal Supremo, este objetivo puede cumplirse de manera más eficiente y beneficiosa atendiendo a las características objetivas de los centros especiales de empleo de iniciativa social, dado que se comprometen a reinvertir todos los beneficios obtenidos de su actividad económica en los citados centros para la mejora continua de su competitividad y de su actividad de economía social.

Estas sentencias han sido objeto de comentario en G. BENETTI, «Fin al debate acerca de la reserva de contratos públicos a los centros especiales de empleo de iniciativa social. Comentario a las SSTs 1302/2025 y 1347/2025, relativas a la legalidad de la Disposición Adicional Cuarta de la LCSP», *Actualidad Administrativa*, núm. 1, 2026.

Finalmente, cabe destacar que el debate sobre los contratos reservados ha llegado hasta el Tribunal Constitucional, que ha abordado la cuestión desde la perspectiva de la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA. Así, la STC 11/2026, de 12 de febrero, ha anulado, por invasión de las competencias estatales, aquellos incisos del art. 36.1 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de contratos públicos, de la Comunidad Foral de Navarra, que extendían la reserva de contratos a otras entidades distintas de las

previstas en la DA 4.ª LCSP (rec. de inconstitucionalidad núm. 6245-2023, interpuesto por el presidente del Gobierno).

5. PREPARACIÓN Y ADJUDICACIÓN

5.1. Selección del procedimiento de adjudicación

En primer lugar, en relación con la *selección del procedimiento de adjudicación*, ha de destacarse que la JCCPE en su sesión de 3 de abril de 2025 emitió una Recomendación sobre criterios a aplicar y aspectos a comprobar por los órganos de contratación en los contratos realizados a través de la *tramitación de emergencia* prevista en el art. 120 LCSP. En esta recomendación, la JCCPE recuerda que solo cabe acudir a la tramitación de emergencia cuando concurren los siguientes requisitos: i) que concorra alguno de los supuestos previstos en la ley; ii) que la causa de la emergencia no sea imputable al propio órgano de contratación; iii) que la tramitación se limite a lo estrictamente indispensable en el ámbito objetivo y temporal para prevenir y remediar los daños derivados de esa situación; iv) que no sea suficiente para resolver la situación de utilización de otros procedimientos menos restrictivos de la libre concurrencia, y v) que la emergencia sea apreciada por el órgano de contratación, sobre quien pesa la carga de motivar la concurrencia de la circunstancia excepcional y de acreditar su existencia. Además, la recomendación es interesante desde el punto de vista práctico pues se acompaña de un anexo en el que se incluye una «Lista de comprobación sobre contratación de emergencia», que puede servir de ayuda a los órganos de contratación para asegurarse de que, en caso de acudir a este tipo de tramitación, lo hacen con arreglo a las prescripciones legales.

Por otro lado, en relación con el *procedimiento negociado sin publicidad*, la STJUE de 9 de enero de 2025 (asunto C-578/23), da algunas pautas interesantes para la interpretación del art. 168.a) 2.º LCSP cuando permite acudir a este tipo de procedimiento si ello viene motivado por la «protección de derechos exclusivos». En concreto, el TJUE enfatiza que un poder adjudicador no puede acudir al procedimiento negociado sin publicidad con base en la protección de derechos de exclusividad cuando la razón de ser de dichos derechos exclusividad le sea imputable, por ejemplo, por haber dado lugar a ellos con ocasión de la celebración de un previo contrato.

5.2. Contenido de los pliegos

También ha habido novedades reseñables en relación con las exigencias relativas al *contenido de los pliegos* que rigen la contratación.

En este sentido, cabe recordar que, al definir las prescripciones técnicas, los órganos de contratación deben cuidarse de incluir especificaciones técnicas discriminatorias o que creen obstáculos injustificados para la concurrencia. Por ello, como dispone el

art. 126 LCSP, en los casos en los que cabe admitir la referencia a marcas, materiales o fabricantes concretos, tal indicación debe ir acompañada de la mención «o equivalente».

Pues bien, en esta idea abunda la STJUE de 16 de enero de 2025 (*DYKA Plastics NV*, asunto C-424/23), que ha declarado que:

i) La enumeración, contenida en el art. 42.3 de la Directiva, de los métodos de formulación de las especificaciones técnicas es exhaustiva sin perjuicio de las normas técnicas nacionales obligatorias que sean compatibles con el Derecho de la Unión.

ii) Los poderes adjudicadores no pueden, sin añadir la mención «o equivalente», precisar, en las especificaciones técnicas de un contrato público de obras, de qué materiales deben estar contruidos los productos propuestos por los licitadores, a menos que la utilización de un material determinado resulte inevitablemente del objeto del contrato, sin que pueda contemplarse ninguna alternativa basada en una solución técnica diferente.

iii) La obligación de proporcionar a los operadores económicos acceso en condiciones de igualdad a los procedimientos de contratación pública y la prohibición de crear obstáculos injustificados a la apertura de la contratación pública a la competencia se incumplen necesariamente cuando un poder adjudicador descarta ciertas empresas o productos mediante una especificación técnica incompatible con lo dispuesto en el art. 42, apartados 3 y 4, de la Directiva.

De otra parte, en relación con los *criterios de adjudicación*, se han producido algunos pronunciamientos que cabe destacar por su interés.

Así, la STJUE de 5 de febrero de 2026 (*Urban Vision SpA*, asunto C-810/24) ha declarado contraria al Derecho de la Unión la regla establecida en la legislación italiana que permitía conceder al promotor de un procedimiento de financiación de proyectos un derecho de prioridad que le permitía, en el caso de no resultar el adjudicatario de la licitación, ajustar su oferta al inicialmente seleccionado y obtener de este modo el contrato, reembolsando al adjudicatario inicial los gastos en que hubiese incurrido para presentar su oferta. Estima el TJUE que este «derecho de prioridad» es contrario al principio de igualdad de trato y puede producir efectos contrarios a la competencia.

También en respuesta a otra cuestión prejudicial planteada también por el Consejo de Estado italiano, la STJUE de 18 de diciembre de 2025 (*Mara*, asunto C-769/23) ha declarado que es conforme con el principio de proporcionalidad una norma nacional que prohíbe al poder adjudicador utilizar el precio como único criterio de adjudicación en aquellos contratos que, a pesar de tener por objetos servicios que presentan elementos normalizados, tienen un valor total que está constituido al menos en un 50 por 100 por los costes de mano de obra. Sirva esta sentencia para recordar que el legislador español hizo uso de la opción concedida en el art. 67.2 de la Directiva 2014/24 a través del art. 145.1 LCSP, en virtud del cual como regla general la adjudicación ha de basarse en una pluralidad de criterios y, en particular, en relación con los contratos de servicios, el art. 145.3 LCSP obliga a emplear más de un criterio de adjudicación también como regla general.

Al hilo de lo anterior, las SSTS 366/2025, de 31 de marzo (rec. de casación núm. 150/2022) y 545/2025, de 9 de mayo (rec. de casación núm. 1318/2022) han reiterado que los servicios de arquitectura tienen la consideración de prestaciones de naturaleza intelectual, con arreglo a la DA 41 LCSP, por lo que los criterios relacionados con la calidad deben representar al menos el 51 por 100 de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas (art. 145.4 LCSP).

En relación con la definición de los criterios de adjudicación, se han publicado igualmente trabajos de interés como el de F. LUQUE REGUEIRO, «Los criterios de adjudicación con arraigo territorial en la contratación pública», *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, junio de 2025, en el que comenta la Resolución 910/2025, de 19 de junio, del TACRC. E igualmente debe destacarse el artículo de A. GARRIDO JUNCAL, «Validez y límites de la inclusión de determinados criterios subjetivos en la licitación de los contratos de servicios de cuidados», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 69, 2025, pp. 47-74.

En relación con las *condiciones especiales de ejecución*, la principal novedad legislativa del periodo la encontramos en la DF 12 de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario («Condiciones especiales de ejecución del contrato de carácter social, ético, medioambiental o de otro orden»), que ha añadido un nuevo párrafo final al apartado 1 del art. 202 LCSP en virtud del cual: «Cuando se cumplan las condiciones previstas en el párrafo primero de este apartado, en los pliegos de contratación de servicios de alimentación en instituciones públicas será obligatorio que se incorpore, como condición especial de ejecución, la observancia de prácticas adecuadas desde el punto de vista del desperdicio alimentario y del cumplimiento de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario».

Finalmente, la doctrina ha seguido abordando de manera incansable el problema de la contratación estratégica o responsable, esto es, la utilización de la contratación pública como una herramienta de cambio, en el sentido de que la compra pública vaya más allá de la mera satisfacción de las necesidades administrativas y coadyuve al cumplimiento de objetivos de carácter social o medioambiental, lo que suele concretarse en la inclusión de criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución diseñadas al efecto. Estos esfuerzos de la doctrina contrastan con los escasos resultados que parece haber arrojado esta medida incluida en la LCSP desde 2017, en parte debidos a las dificultades de su implementación práctica y a la interpretación de los requisitos a los que están sujetos este tipo de cláusulas que han venido efectuando los distintos órganos de resolución del recurso especial. En este sentido, deben destacarse, entre otros, los trabajos de J. M. SÁNCHEZ OCAÑA, *Contratación pública socialmente responsable: una estrategia hacia el trabajo decente*, Tirant lo Blanch, 2025; B. PALACÍN SÁENZ, «Estrategia social en las compras públicas. Un camino hacia la sostenibilidad y, por tanto, hacia la eficiente utilización de los fondos públicos», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, núm. 23, 2025; A. MONGE GONZÁLEZ, «La incorporación de la perspectiva de género en los contratos públicos», *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, núm. 42, 2025, pp. 371-417; M. T. ORTEGA-

VILLAIZAN SANTIAGO, «El carácter preceptivo de las cláusulas sociales en la contratación pública», *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, núm. 42, 2025, pp. 217-260; y P. A. CERVERA VALENCIA, «Dificultades, retos y oportunidades en la contratación pública estratégica», *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, núm. 44, 2025, pp. 371-417.

5.3. El supuesto de no formalización del contrato

La jurisprudencia ha tenido ocasión de abordar los problemas que se plantean en los casos de no formalización del contrato, tras su adjudicación.

En este sentido, la STS 199/2025, de 25 de febrero, declaró que el art. 153.4 LCSP debe interpretarse, conforme al principio de buena administración que rige la regulación de la contratación pública, en el sentido de que, en aquellos supuestos en que la falta de formalización del contrato sea imputable exclusivamente al adjudicatario, la Administración contratante o el poder adjudicador están habilitados para exigir al adjudicatario el importe del 3 por 100 del presupuesto base de licitación en concepto de penalidad, sin que proceda modular la cuantía económica de la compensación indemnizatoria, salvo que se aprecien circunstancias que determinen la concurrencia de rasgos culposos en la actuación de la Administración que justifiquen la no formalización del contrato público por el adjudicatario.

Esta doctrina debe entenderse completada por la establecida en la STS 44/2026, de 22 de enero (rec. de casación núm. 2468/2023), que se refiere al caso particular en el que el licitador adjudicatario decide no formalizar el contrato al serle comunicado, tras la resolución de adjudicación, pero antes de la formalización, que debía subrogarse en las relaciones laborales de la contratista anterior. Estima la Sala 3.^a —y muy razonablemente, en mi opinión— que estamos ante un supuesto en que la no formalización no se debe a una causa imputable al contratista, sino al incumplimiento por parte de la Administración de incluir en los pliegos la información a que se refiere el art. 130 LCSP. Por ello, la sentencia fija como doctrina casacional que «no procede la imposición de penalidades al adjudicatario de un contrato por la falta de formalización de este cuando se ha omitido en los pliegos rectores de la licitación la información relativa a la subrogación del personal de la empresa contratista saliente».

6. EFECTOS, CUMPLIMIENTO Y EXTINCIÓN

6.1. Pago del precio

Dentro del capítulo relativo a la ejecución y cumplimiento de los contratos, y centrándonos en la obligación de la Administración contratante de proceder al *pago del precio* pactado, resulta innegable que el pronunciamiento más relevante del periodo ha

sido el de la STS 328/2025, de 18 de marzo (rec. de casación núm. 8024/2021). Esta sentencia se ha pronunciado sobre una cuestión que ha sido ampliamente debatida en la práctica forense: si, en el marco de un recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración a resultas del procedimiento para hacer efectivas las deudas de las Administraciones públicas (art. 217 TRLCSP y actual art. 199 LCSP), deben aplicarse los requisitos que la LJCA exige con carácter general para las medidas cautelares (*periculum in mora* y ponderación de los intereses concurrentes) o si, por el contrario, estos requisitos quedan desplazados por la legislación especial de contratos del sector público. Pues bien, el Tribunal Supremo, se ha decantado por esta segunda opción, fijando como doctrina casacional que «el régimen regulatorio de las medidas cautelares en el ámbito de la contratación administrativa, cuando concurra el presupuesto referido a la utilización del procedimiento para hacer efectivas las deudas de las Administraciones públicas, establecido en dicha disposición, en cuanto a su consideración de *lex specialis*, debe aplicarse de forma imperativa por el órgano judicial competente para resolver el incidente cautelar, que deberá adoptar la medida cautelar positiva de pago inmediato de la deuda, salvo que la Administración acredite que no concurren las circunstancias que justifican el pago o que la cuantía reclamada no corresponde a la que es exigible, en cuyo caso la medida cautelar se limitará a esta última, lo que comporta el desplazamiento del régimen general de medidas cautelares previsto en los arts. 129 y 130 y ss. de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa».

Íntimamente relacionada con lo anterior, la STS 470/2025, de 24 de abril (rec. de casación núm. 959/2022) ha venido a precisar que en este tipo de reclamaciones de abono del principal y/o intereses de demora derivados de contratos administrativos, el plazo para el nacimiento de la inactividad administrativa y, por ende, para la posibilidad de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, no es el de tres meses fijado en el art. 29.1 LJCA, sino el de un mes, contemplado en el antiguo art. 217 TRLCSP y en el actual art. 199 LCSP.

Dada la importancia práctica de estas resoluciones, no es de extrañar que hayan atraído el interés por parte de la doctrina especializada. En este sentido, cabe destacar los excelentes comentarios de A. I. MARTÍN VALERO, «Alcance de la medida cautelar positiva en materia de contratación pública ante la inactividad de la Administración», *Actualidad Administrativa*, núm. 6, 2025; y F. LARA GONZÁLEZ, «La medida cautelar de pago inmediato de deudas contractuales de la Administración en la jurisprudencia reciente», *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, abril de 2025.

Dejando de lado esta cuestión, sobre el *plazo de prescripción* de este tipo de reclamaciones dirigidas frente a la entidad contratante y su cómputo también han recaído algunos pronunciamientos dignos de mención. Así, la STS 646/2025, de 28 de mayo (rec. de casación núm. 2543/2022), ha establecido que el plazo para el ejercicio de las acciones dirigidas a reclamar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de un contrato administrativo es el de cuatro años que establece el art. 25.1.a) de la Ley 47/2003,

de 26 de noviembre, General Presupuestaria; sentencia que resulta de especial interés a los efectos de este informe, toda vez que trata de una reclamación dirigida frente a un ayuntamiento.

La aplicación de la Ley General Presupuestaria en el ámbito de la contratación pública de las entidades locales ha sido nuevamente confirmada en la STS 13/2026, de 14 de enero (rec. de casación núm. 7138/2022), si bien desde la perspectiva inversa, es decir, no en relación con la prescripción del derecho a reclamar de la Administración contratante el cumplimiento de sus obligación de pago del precio, sino acerca de la prescripción del derecho de la Administración a reclamar el cumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones contractuales. Así, señala el Tribunal Supremo que «el plazo prescriptivo de aplicación en caso de derechos a favor de la Administración contratante derivados de la liquidación de un contrato administrativo es el previsto en el art. 15 de la Ley General Presupuestaria en relación con el art. 66 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, si bien el último párrafo del art. 68.7 de la Ley General Tributaria (que indica: “Lo dispuesto en este apartado no será aplicable al plazo de prescripción del derecho de la Administración tributaria para exigir el pago cuando no se hubiera acordado la suspensión en vía administrativa”) no es de aplicación a los supuestos de impugnación de la liquidación de un contrato administrativo». En todo caso, conviene apuntar que esta sentencia cuenta con el voto particular discrepante del magistrado Excmo. Sr. D. Juan Pedro Quintana Carretero, para quien no existen razones para excluir la aplicabilidad del art. 68.7 de la Ley General Tributaria a este tipo de reclamaciones.

Por su parte, en cuanto al cómputo de este plazo de prescripción, la STS 1320/2025, de 21 de octubre (rec. de casación núm. 5871/2022) ha reiterado su jurisprudencia previa en el sentido de que, en un contrato de obras, cuando no existe un acto formal de liquidación del contrato legalmente previsto, la prescripción comienza cuando se produzcan actos concluyentes —como la certificación final de obras seguida de la devolución de las garantías definitivas— que determinan o ponen de manifiesto la conclusión o extinción de la relación contractual.

Y también en relación con la determinación del día inicial para el cómputo del plazo de prescripción, la STS 1483/2025, de 19 de noviembre (rec. de casación núm. 6211/2022) se ha pronunciado sobre un caso muy particular. En concreto, la Sala Tercera ha declarado que, en un contrato de concesión de servicios, cuando la Administración contratante utiliza las liquidaciones anuales del contrato como medio para liquidar a su vez los efectos económicos de la deuda por IVA derivada de la prestación objeto del contrato, el *dies a quo* del plazo de prescripción de la obligación de la Administración de reintegrar el IVA no se determina por el momento de la facturación mensual, sino por el momento de la liquidación anual realizada en un momento posterior.

Por otro lado, en relación con el plazo de que dispone la Administración contratante para cumplir con su obligación de abonar el precio del contrato, el Tribunal Supremo se ha pronunciado en relación con el art. 216.4 TRLCSP, si bien lo afirmado resulta

en mi opinión extrapolable a lo dispuesto en la actualidad en el art. 198.4 LCSP. Pues bien, las SSTs 1132/2025, de 12 de septiembre (rec. de casación núm. 4575/2022) y 1286/2025, de 15 de octubre (rec. de casación núm. 5442/2022), han declarado que es admisible que las partes en el contrato puedan fijar en las cláusulas contractuales un régimen de pago diferente al previsto en dichos preceptos, pero ello se somete a varias condiciones: i) no debe ser abusivo para el contratista ni contrario al interés público, al ordenamiento jurídico ni a los principios de buena administración, transparencia y eficiencia que son principios esenciales de la contratación del sector público que limitan la autonomía de la voluntad de las partes; ii) los pactos únicamente pueden reducir el plazo máximo de treinta días previsto en la ley, nunca aumentarlo, y iii) bajo ningún concepto, es posible privar a la Administración de la potestad de realizar los ajustes y comprobaciones necesarias e relación con las obras ejecutadas, los bienes entregados o los servicios prestados por el contratista antes de proceder a su paso, pues dicha potestad es una garantía y una manifestación del principio de eficiencia en el uso de los recursos públicos y, por ende, tampoco puede modularse por medio de cláusulas contractuales.

Aparte de lo expuesto, conviene apuntar que en estas sentencias el Tribunal Supremo decidió no abordar, por no considerarlo necesario para la resolución de los respectivos recursos de casación, la cuestión atinente a la compatibilidad —mejor dicho, incompatibilidad— de la redacción vigente del art. 198.4 LCSP con la jurisprudencia comunitaria, que ya declaró en su día que la posibilidad prevista en la legislación española de extender a sesenta días el plazo de pago no era conforme con el Derecho de la Unión (STJUE de 20 de octubre de 2022, *BFF Finance Iberia, S.A.U.*, asunto C-585/20). A esta doctrina europea, así como a su impacto sobre la jurisprudencia del Tribunal Supremo, ya se hizo la oportuna referencia en el informe sectorial correspondiente al año 2022 (F. DE LA PEÑA PITA, «Contratación local», *Anuario de Derecho Municipal 2022*, Marcial Pons, núm. 16, 2023, pp. 319-320).

Finalmente, ligado con lo anterior, tras las sentencias dictadas en ejercicios anteriores adaptando la jurisprudencia nacional a los últimos pronunciamientos de la jurisprudencia comunitaria, la Sala 3.^a ha tenido que volver a pronunciarse acerca de la aplicación, en el ámbito de los contratos públicos, de las medidas de *lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales*. Esta vez lo ha hecho en relación con la indemnización por los costes de cobro. La STS 1386/2025, de 30 de octubre (rec. de casación núm. 8889/2022) se ha mostrado tajante al declarar que: «El art. 8.1 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de luchas contra la morosidad en las operaciones comerciales [...] debe interpretarse en el sentido de reconocer que los 40 euros que prevé el párrafo primero de este precepto en concepto de indemnización al acreedor en los supuestos en los que el deudor ha incurrido en mora deben abonarse por cada una de las facturas pagadas con retraso». Añade el Tribunal Supremo que, a estos efectos, «es irrelevante que las facturas se presenten junto con otras en una única reclamación administrativa. Asimismo, resulta improcedente valorar si la indemnización es razonable o proporcionada». Y la razón de la dureza de este pronunciamiento se encuentra en la naturaleza de esta indemnización pues, como termina de apuntar la sentencia,

se trata de una indemnización que «salvo que se incurra en fraude de ley, procede *ex lege* en todos los casos en los que el deudor haya incumplido el plazo de pago de la factura y este incumplimiento le sea imputable».

6.2. Ejecución de obras no previstas

Dentro de las cuestiones que pueden surgir dentro de la fase de ejecución del contrato, la jurisprudencia durante el periodo analizado ha tenido ocasión de pronunciarse, en varias ocasiones, sobre los problemas que plantea la ejecución de obras no previstas inicialmente en el contrato.

Así, la STS 183/2025, de 24 de febrero (rec. de casación núm. 6295/2021), ha declarado que, como regla general, la realización de obras no previstas en el contrato y sin que haya mediado la aprobación de modificación alguno sitúa aquellas obras fuera del ámbito de la normativa reguladora de los contratos administrativos; de manera que, sin perjuicio de que se formulen reclamaciones relativas a su retribución y al eventual devengo de intereses de demora, a fin de evitar el inaceptable resultado de su enriquecimiento injusto, tales reclamaciones no han de encontrar amparo ni cobertura en la legislación de contratos públicos, que los propios intervinientes, contratista y Administración, habían eludido e incumplido.

Abundando en esta idea, la STS 1620/2025, de 11 de diciembre (rec. de casación núm. 6516/2022) ha venido a precisar que la indemnización que corresponde al operador por la realización de este tipo de obras que implican una modificación del objeto del contrato sin que se hayan plasmado en un procedimiento de modificación no puede equipararse a la que correspondería si se hubieran realizado en ejecución de un contrato administrativo válido. Por esta razón, el *quantum* de la indemnización que proceda reconocer, por aplicación del principio de prohibición del enriquecimiento injusto, solo debe incluir los costes ocasionados por la realización de las obras, pero no los gastos generales ni el beneficio industrial.

Ahora bien, distinto de estos supuestos es el caso del contratista que, de buena fe, continúa prestando el servicio, a petición de la Administración, una vez expirada la duración del contrato y sin modificación alguno. Como ha señalado la STS 78/2025, de 27 de enero (rec. de casación núm. 1289/2023), en este tipo de casos, el contratista no puede verse perjudicado económicamente cuando la Administración contratante recibe el servicio sin protesta o reserva alguna, por lo que debe considerarse que la realización de tales servicios sí tiene carácter contractual. Afirmado lo anterior, en cuanto al devengo de los intereses de demora, debe resultar aplicable a estos supuestos el art. 216.4 TRLCSP (actual art. 198.4 LCSP), de manera que, no habiendo controversia en cuanto a que las facturas fueron efectivamente presentadas, el cómputo de los intereses de demora se inicia por el transcurso de treinta días desde que se formula la reclamación sin que la Administración haya procedido al pago del principal.

6.3. Otras cuestiones

Para finalizar este informe, resta por abordar algunas cuestiones de interés más en relación con el cumplimiento y la ejecución de los contratos que no son susceptibles, por su temática, de encuadrarse en los apartados precedentes.

En primer lugar, el Informe 49/2024, de 3 de abril de 2025, de la JCCPE ha rechazado que la *garantía* constituida por el adjudicatario de un contrato pueda aplicarse al pago de los *salarios de los trabajadores*, en caso de que el contratista no cumpliera con el abono de salarios a que viene obligado. Así, la JCCPE estima que la no devolución de la garantía a que se refiere el art. 130.6 LCSP, último inciso, solo se refiere a los casos en que, terminado un contrato, procede la subrogación de los trabajadores por parte del nuevo contratista, pero dicho precepto no contempla que la garantía deba aplicarse al abono de salarios no pagados por el contratista saliente, sino simplemente que no se procederá a la devolución de la garantía hasta que se acredite su pago. Por otra parte, si el incumplimiento de la obligación de pago de salarios por parte del adjudicatario motivara la resolución del contrato, con arreglo al art. 211.1.i) LCSP, ello conllevaría la incautación de la garantía, como en los demás supuestos de incumplimiento culpable del contratista, pero sin que la ley prevea que el importe incautado deba aplicarse al pago de los salarios adeudados. El informe viene a reiterar lo que ya había expresado la JCCPE en ocasiones anteriores, en el sentido de que la obligación del pago de salarios no corresponde a la Administración contratante porque no derivan del contrato público, sino de las relaciones laborales existentes entre el contratista y sus trabajadores.

Por otro lado, acerca de la *suspensión del contrato* acordada por la Administración, se han dictado varias sentencias de relativo interés.

Así, tanto la STS 1542/2025, de 27 de noviembre (rec. de casación núm. 5384/2022) como la STS 40/2026, de 21 de enero (rec. de casación núm. 2491/2023), interpretan el art. 203.2 de la Ley 30/2007, han concluido que los daños y perjuicios que han de abonarse al contratista en concepto de «gastos generales» deben ser únicamente los que hayan sido identificados y acreditados por el contratista mediante cualquier medio de prueba que permita llegar a la convicción de que tales daños se han producido en ese concepto. Además, la prueba de precisar y concretar el alcance de estos daños, si bien, en el caso de que la prueba no resulte determinante, el tribunal puede aplicar un porcentaje sobre el presupuesto de ejecución de la obra, atendiendo a las circunstancias del caso. En todo caso, es importante recordar que la regulación de la suspensión de los contratos y, en concreto, la de los daños y perjuicios indemnizables en estos casos, ha variado notablemente tras la LCSP de 2017. Así, el nuevo art. 208.2 LCSP enumera en una lista tasada los conceptos indemnizables en caso de suspensión del contrato imputable a la Administración, de manera que se pone fin a las controversias que generaba la determinación y concreción de los denominados «gastos generales».

Al hilo de lo anterior, cabe citar también la STS 777/2025, de 18 de junio (rec. de casación núm. 3871/2022) que ha precisado que la indemnización de daños y perjui-

cios, en caso de suspensión, no queda excluida ni minorada por el hecho de que el contratista, al tiempo de iniciarse los trabajos, tuviera conocimiento de que iba a producirse dicha suspensión o paralización de la ejecución.

En lo que se refiere a la *modificación de contratos*, cabe llamar la atención acerca de la STJUE de 16 de octubre de 2025 (*Polismyndigheten*, asunto C-282/24). En ella, el TJUE se abre a la posibilidad de que la modificación contractual, en los supuestos en los que dicha modificación es admisible, implique un cambio en el modelo de retribución inicialmente establecido, siempre y cuando con ello no se altere la naturaleza global del contrato. En este sentido, la sentencia identifica el concepto de alteración de la naturaleza global del contrato con la idea de alteración fundamental de su equilibrio lo que, tratándose del modelo retributivo, se produciría cuando el cambio acordado supusiera una modificación drástica de la importancia relativa de la tarificación fija y de la tarificación variable respecto a como estaban inicialmente configuradas. Cabe llamar la atención sobre el hecho de que en esta sentencia parece admitirse que las modificaciones contractuales puedan afectar al precio pactado, atendiendo a los términos del art. 72 de la Directiva 2014/24. A la luz de esta sentencia, cabría preguntarse si queda puesta en entredicho la tesis, sostenida tradicionalmente y de manera mayoritaria por la jurisprudencia y por los órganos consultivos nacionales, que rechaza aquellas modificaciones que solo implican variaciones en el precio y no en las prestaciones objeto del contrato, por considerarlas una suerte de revisión de precios encubierta.

También en relación con las modificaciones contractuales, en particular, en lo que se refiere a los supuestos en los que un contrato es objeto de varias modificaciones sucesivas, interesa tener presente la doctrina fijada en la STS 115/2026, de 5 de febrero (rec. de casación núm. 6568/2023), en virtud de la cual: «Conforme a lo dispuesto en el art. 72.2 de la Directiva 2014/24/UE, cuando se efectúen varias modificaciones sucesivas de un contrato de obras, deberán sumarse las cuantías de todas ellas para determinar si se supera el umbral del 15 por 100 del valor del contrato inicial, y, de superarse ese porcentaje, todas las alteraciones contractuales realizadas solo se podrán justificar por el contratista acreditando que tienen soporte en alguno de los supuestos del art. 74.1 de la citada Directiva, pues de lo contrario se conculcará lo establecido en dicho precepto y se incurrirá en la irregularidad núm. 23 de la Decisión de la Comisión de 14 de mayo de 2019, C(2019)3452».

Por otro lado, en materia de *revisión de precios*, debe destacarse la STC 150/2025, de 23 de septiembre, en la que se ha estimado en parte el recurso de inconstitucionalidad núm. 26-2023 interpuesto por el presidente del Gobierno contra determinados apartados del Decreto-ley 3/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón. En esta sentencia se confirma el carácter formal y materialmente básico de la regulación contenida en el Título II del Real Decreto-ley 3/2022, que reguló un supuesto excepcional de revisión de precios para determinados contratos de obras, y se anulan, por invasión de las competencias estatales *ex* art. 149.1.18 CE, aquellas previsiones de la legislación aragonesa que ampliaban los supuestos en los que resultaba admisible esta revisión excepcional de

precios. Esta sentencia ha sido objeto de comentario en F. DE LA PEÑA PITA, «El carácter básico de la revisión excepcional de precios prevista en el Título II del Real Decreto-ley 3/2022», *Actualidad Administrativa*, núm. 11, 2025.

Para finalizar, a nivel doctrinal, en relación con ejecución y extinción de los contratos, destacan los trabajos de J. A. OREIRO ROMAR, «Resolución de contratos de naturaleza administrativa especial y contratos privados celebrados por la Administración. Doctrina de los órganos consultivos», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 67, 2025, pp. 480-490; y de F. J. SOSPEDRA NAVAS, «Equilibrio económico de las concesiones administrativas», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 68, 2025, pp. 580-604.