

TITULO: LOS EFECTOS DE LOS CONTRATOS “ZOMBIS”; un análisis de la ultractividad de la contratación pública local.

Autor/a: ISIDRE MARTI SARDA **Cargo:** FHCN Secretaria Categoría Superior, Doctor en Derecho y profesor universitario. **Entidad de procedencia:** Vilanova i la Geltrú (Barcelona)

Resumen

La ultractividad contractual, comúnmente referida como "contratos zombis", representa un desafío persistente en la gestión de la contratación pública, especialmente en el ámbito local. Este fenómeno ocurre cuando las prestaciones de un contrato se extienden más allá de su plazo de vigencia o de sus prórrogas legalmente establecidas, sin que exista un nuevo contrato que las ampare. La presente comunicación explora las causas subyacentes de esta práctica, que van desde la ineficiencia administrativa y la falta de planificación hasta la complejidad de los procedimientos de licitación.

Se analizan las graves implicaciones jurídicas, económicas y operativas que derivan de la ultractividad irregular. Jurídicamente, las prestaciones son nulas de pleno derecho, obligando a la Administración a recurrir a figuras como el enriquecimiento injusto o la responsabilidad contractual para poder abonar los servicios, generando una notable inseguridad jurídica. Económicamente, se abre el debate sobre la valoración de las prestaciones, la inclusión o no del beneficio industrial, la aplicación de la revisión de precios o el devengo de intereses de demora. Operativamente, esta situación puede derivar en la degradación o interrupción de servicios esenciales para la ciudadanía.

Finalmente, se proponen estrategias preventivas y correctivas, enfatizando la necesidad de una gestión contractual proactiva y una planificación rigurosa para salvaguardar los principios de legalidad, eficiencia y transparencia en la administración local.

Desarrollo del trabajo

1. Introducción: La continuidad de los servicios públicos y el desafío de la contratación

La Administración Pública, en su misión de satisfacer el interés general, depende en gran medida de la contratación externa para la provisión de bienes y servicios. La continuidad de estos servicios es crucial, pero a menudo se ve comprometida por la gestión de los contratos, especialmente cuando estos finalizan sin una nueva licitación o prórroga legal. Este escenario da lugar a la figura de los "contratos zombis", una realidad que genera importantes disfunciones y riesgos.

2. Concepto y origen de los "contratos zombis" en la contratación pública

La ultractividad contractual se refiere a la extensión de los efectos de un contrato más allá de su término legal. En el contexto de la contratación pública, los "contratos zombis" son aquellos cuyas prestaciones se siguen ejecutando una vez expirado su plazo de duración y sus posibles prórrogas, sin que exista un título contractual válido que las ampare.

Esta figura debe diferenciarse claramente de las prórrogas ordinarias, previstas en los pliegos, y de la prórroga forzosa excepcional regulada en el **artículo 29.4 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP)**, que permite extender un contrato hasta 9 meses por acontecimientos imprevisibles en el procedimiento de adjudicación. El origen de los "contratos zombis" suele radicar en la falta de previsión, la demora en la tramitación de nuevos expedientes, la complejidad burocrática o la escasez de recursos en las entidades locales.

3. Implicaciones jurídicas y económicas de la ultractividad irregular

La ejecución de prestaciones bajo un "contrato zombi" conlleva graves consecuencias:

- **Jurídicas:** Las prestaciones realizadas fuera del plazo contractual son, en principio, **nulas de pleno derecho**. Esto impide abonar las facturas por el procedimiento ordinario y obliga a la Administración a buscar vías de regularización como la revisión de oficio, el reconocimiento extrajudicial de crédito, la responsabilidad patrimonial o, con mayor frecuencia, la **responsabilidad contractual**. La jurisprudencia y los órganos consultivos se inclinan mayoritariamente por esta última vía para compensar al contratista, evitando un enriquecimiento injusto de la Administración.
- **Económicas:** La ausencia de un contrato válido genera una gran controversia sobre la contraprestación a abonar:
 - **Valor de las prestaciones:** El debate se centra en si se debe abonar el precio del contrato original o el valor de mercado. La tendencia es renegociar las condiciones para adaptarlas a la realidad del momento.
 - **Beneficio Industrial:** Mientras que en la revisión de oficio se tiende a detraer el beneficio industrial, en la vía de la responsabilidad contractual, la doctrina y la jurisprudencia más recientes (Dictamen 140/2023 de la CJCat) defienden su inclusión cuando el contratista ha actuado de buena fe.

- **Revisión de precios e intereses de demora:** La jurisprudencia se ha mostrado favorable a aplicar la revisión de precios y a reconocer el devengo de intereses de demora desde la presentación de las facturas, al entender que la esencia de la relación contractual se mantiene.

4. Estrategias para la prevención y gestión de los contratos zombis

Para combatir este fenómeno, es fundamental adoptar un enfoque proactivo:

- **Planificación y gestión proactiva:** Elaboración de planes de contratación anuales o plurianuales, con calendarios rigurosos para la tramitación de nuevos expedientes con la antelación suficiente.
- **Uso adecuado de los procedimientos de licitación:** Evitar el uso de figuras irregulares como los "contratos puente", que a menudo constituyen una nueva contratación irregular encubierta.
- **Mecanismos de regularización excepcionales:** En situaciones inevitables, articular la compensación al contratista a través de la vía de la responsabilidad contractual, documentando adecuadamente las razones de interés público que justifican la continuidad del servicio.
- **Formación y recursos:** Invertir en la formación del personal y dotar a las unidades de contratación de los recursos necesarios para una gestión eficiente.

Conclusiones

Los "contratos zombis" representan una patología en la contratación pública que socava los principios de legalidad, eficiencia y transparencia, con un impacto directo en la calidad de los servicios públicos y en la seguridad jurídica. La ultractividad irregular no solo expone a las administraciones locales a riesgos jurídicos y económicos significativos, sino que también distorsiona la competencia y la buena gestión de los fondos públicos.

Es imperativo que las entidades locales adopten una cultura de planificación rigurosa y gestión proactiva de sus contratos, anticipándose a los vencimientos y garantizando que todas las prestaciones se realicen bajo un título contractual válido. Solo así se podrá asegurar una contratación pública eficaz y conforme a derecho, en beneficio de la ciudadanía.
