

JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

NUMERO TRES DE MURCIA

PROCEDIMIENTO ORDINARIO Nº 37/2019

SENTENCIA Nº 141/2020

En Murcia, a veintitrés de Septiembre de dos mil veinte.

D.^a María Teresa Nortes Ros, Magistrado-Juez del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de los de Murcia, ha visto los presentes autos de recurso contencioso administrativo seguidos ante este Juzgado bajo el nº 37/2019, tramitado por las normas del procedimiento abreviado, en cuantía indeterminada, en el que ha sido parte recurrente CLECE S.A., representada por el Procurador Sr. Soro Sánchez, y como parte recurrida el Excmo. Ayuntamiento de Yecla, representado por el Procurador Sr. Alonso Martínez, sobre contratación administrativo, en los que ha recaído la presente resolución, con base en los siguientes

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la parte actora se interpuso recurso contencioso administrativo contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Yecla de fecha 328-12-2018, por el que se acordaba aprobar la continuidad del Contrato de Servicio de “Limpieza de diversos inmuebles municipales” (C.SE. 9/2014), hasta la entrada en vigor del nuevo contrato, que se encuentra en proceso de licitación, y que, tras su posterior formalización, entrará en vigor, en el próximo



año 2019, con el licitador propuesto por la Mesa de Contratación, si procede, siendo admitido a trámite y reclamado el expediente administrativo, del que se confirió traslado a la parte recurrente, formalizando la demanda en el plazo concedido, y en la que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó de aplicación, terminó solicitando se dictase sentencia por la que se declarase nula la Resolución recurrida y por ello se reconozca que a partir del 1 de enero 2019 rige un nuevo contrato de prestación de Servicios entre el Ayuntamiento de Yecla y CLECE,S.A. y en consecuencia, se acuerde que el importe mensual del servicio sea incrementado en 6.406,81 € + IVA, y todo ello con imposición a la Administración demandada de las costas procesales causadas.

SEGUNDO.- Conferido traslado a la Administración demandada, por la misma se contestó a la demanda en el sentido de oponerse a la pretensión del actor, solicitando la desestimación del recurso interpuesto; acordado el recibimiento del pleito a prueba, al solicitarlo las partes, se practicó la propuesta y declarada pertinente; acordada la celebración de vista, la misma ha tenido lugar en el día señalado, compareciendo ambas partes y, valorada la prueba practicada y ratificados en sus respectivas pretensiones, se declararon los autos conclusos para sentencia.

TERCERO.- En la tramitación del presente procedimiento se han observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Es objeto del presente procedimiento el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Yecla de fecha 328-12-2018, por el que se acordaba aprobar la continuidad del Contrato de Servicio de “Limpieza de diversos inmuebles municipales” (C.SE. 9/2014), hasta la entrada en vigor del nuevo contrato, que se encuentra en proceso de licitación, y que, tras su posterior formalización, entrará en vigor, en el próximo año 2019, con el licitador propuesto por la Mesa de Contratación, si procede, alegando, como motivos de impugnación, que la recurrente es adjudicataria del Servicio de “Limpieza de diversos inmuebles municipales” (Expte. C.SE nº 9/2014), a través de Junta de Gobierno en sesión celebrada el día 19 de noviembre de 2.014, por el Ayuntamiento de Yecla, siendo el plazo de adjudicación del servicio de dos años, con posibilidad de dos prórrogas anuales por mutuo acuerdo entre las partes y que sería solicitada con un mínimo de dos meses de antelación a la finalización del plazo de vigencia del contrato o de la correspondiente prórroga, y ello dentro de los límites máximos establecidos por el R.D.Legis.3/2011; tras el transcurso de las correspondientes prórrogas, el contrato de prestación de servicios dejó de tener vigencia definitivamente en fecha 31 de diciembre de 2.018. Sin embargo, con carácter previo, y de modo totalmente



sorpresivo por la cercanía de la fecha de extinción del contrato, el Ayuntamiento de Yecla procedió a remitir a la recurrente informe emitido por el Ingeniero Técnico Industrial del Ayuntamiento, a través del cual se puso de manifiesto que el contrato “deberá ser prorrogado por razones de interés general”, incidiendo, a más a más, en el hecho de que “el plazo de esta prórroga vencería en el momento se tenga contratado y se inicie un nuevo servicio y las condiciones contractuales de la presente prórroga serían las mismas que habían estado rigiendo hasta ahora el contrato actual”, es decir no solo prórroga, unilateral y tácitamente, el contrato de prestación de servicios, sino que deja totalmente abierto “sine die” su plazo de duración, incidiendo en el desequilibrio económico en la prestación del servicio y la inseguridad jurídica en que queda la recurrente, continuidad a la que se le aplicaría la revisión del precio, con un aumento del 0,85% del IPC .

El acuerdo recurrido era nulo de pleno derecho por infracción del artículo 221 del R.D. Legis. 3/2011 y 303 del mismo texto legal, por exceder del plazo máximo establecido para los contratos de servicios, no siendo de aplicación tampoco las previsiones contenidas en el art. 29.4 de la Ley 9/2017, al no concurrir los requisitos establecidos para el mantenimiento de vigencia en tanto no se formalice nuevo contrato.

Además, se había producido un grave perjuicio económico, siendo consecuencia del mismo, el injusto enriquecimiento que supone para el Ayuntamiento de Yecla la prórroga tácita actual y “sine die” en que ha convertido el Contrato de Servicios de Limpieza de Diferentes Edificios Municipales del Ayuntamiento de Yecla - C.SE. 9/2014 y el hecho de tratarse de un nuevo contrato de prestación de servicios, por no ser posible la continuación o prórroga tácita adoptada por el Ayuntamiento. Existe una pérdida patrimonial para la recurrente, en relación a los costes anteriores y por aplicación de la revisión del 0,85% del IPC, generados por el aumento del importe de la mano de obra directa, y de los materiales empleados, siendo el importe por el que procedía actualizar el contrato en 6.406,81 euros mes más IVA; por todo lo anterior, solicitaba se dictara sentencia conforme al Suplico de su demanda.

SEGUNDO.- En primer lugar es procedente resolver sobre la alegación de desviación procesal formulada por la parte demandada.

Hay que tener en cuenta que la Jurisdicción Contencioso, por su naturaleza y configuración, es esencialmente revisora, es decir, se parte de un acto de la Administración, bien expreso o bien presunto por silencio, cuya ajuste a Derecho es el objeto del procedimiento judicial, conforme recoge el art. 25 de la Ley Jurisdiccional, al establecer que *“El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración que pongan fin a la vía administrativo, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.*



También es admisible el recurso contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vías de hecho, en los términos establecidos en esta Ley”; así, reiterada Jurisprudencia tiene establecida la necesaria congruencia entre el acto administrativo impugnado y la pretensión deducida en el proceso administrativo, exigida por el carácter revisor de la actuación administrativa que le confiere el art.106.1 de la Constitución, que impone que no se varíen esas pretensiones introduciendo cuestiones nuevas sobre las que no se ha pronunciado la Administración, dándose la desviación procesal, cuando se formulan ante esta Jurisdicción peticiones que no fueron objeto de la resolución administrativa impugnada, cuestión distinta de la posibilidad que brindan los arts. 43.1 y 69.1 de la Ley Jurisdiccional de introducir alegaciones o motivos nuevos en defensa del derecho ejercitado. En este sentido, la STS de 21-07-2000 establece que “la prohibición de plantear cuestiones nuevas no responde a criterios puramente formales, sino a la naturaleza revisora que tiene la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Como hemos declarado, entre otras muchas, en sentencia de 28 de febrero de 1994 y las que allí se citan, la Ley de esta Jurisdicción supuso una superación de las viejas concepciones según las cuales no se podía atacar un acto administrativo sino en virtud de argumentos que ya hubieran sido articulados en la vía administrativa, permitiendo que en el escrito de demanda pudieran alegarse cuantos motivos procedieran aunque no se hubieran expuesto en el previo recurso de reposición o con anterioridad a éste (art.69.1), pero sin que ello supusiera la posibilidad de plantear cuestiones no suscitadas en la vía administrativa. La distinción entre cuestiones nuevas y nuevos motivos de impugnación corresponde a la diferenciación entre los hechos que identifican las respectivas pretensiones y los fundamentos jurídicos que las justifican, y la Sala de instancia recoge acertadamente esta doctrina, desestimando las antes indicadas pretensiones por tratarse no tanto de motivos de impugnación como de auténticas pretensiones materiales no planteadas antes en vía administrativa”

Conforme resulta del expediente administrativo, la recurrente, mediante escrito de fecha 18-12-2018, solicitó que *“llegada la fecha de finalización del contrato, 31 de diciembre de 2018, ante la inexistencia de nuevo adjudicatario y viéndose CLECE, S.A. obligada a continuar prestando el servicio de limpieza de diferentes edificios municipales, proceda a la modificación de las condiciones del contrato originario”*, siendo el Suplico de su demanda, tras solicitar la nulidad de la resolución que le obliga a la continuidad de la prestación del servicio, se acordase el incremento en 6.406,81 € + IVA mensuales, por considerar la existencia de pérdida patrimonial, por lo que, partiendo de la necesaria interpretación restrictiva de las causas de inadmisión del recurso contencioso administrativo, ya que una interpretación extensiva de las mismas puede dar lugar a una apreciación indebida de su concurrencia, afectando directamente al derecho a la tutela judicial efectiva y al derecho a obtener una resolución sobre el fondo cuando se cumplen los requisitos para ello, procede desestimar dicha alegación, entrando a conocer del fondo del recurso, al coincidir de forma genérica, lo solicitado ante el Juzgado y



ante la Administración, y sin perjuicio de que las actuaciones llevadas a cabo por la demandante en el expediente se tengan en cuenta a la hora de resolver sobre su pretensión.

TERCERO.- Seguidamente procede analizar si la prolongación del contrato de servicios existente entre las partes acordado por la resolución objeto de recurso es o no conforme a derecho y cuáles han de ser las consecuencias en su caso.

El art. 303 del R.D.Legis. 3/2011, por la que se rige el contrato C.SE. 9/2014, establece, respecto de la duración de los contratos de servicios, que: *“Los contratos de servicios no podrán tener un plazo de vigencia superior a cuatro años con las condiciones y límites establecidos en las respectivas normas presupuestarias de las Administraciones Públicas, si bien podrá preverse en el mismo contrato su prórroga por mutuo acuerdo de las partes antes de la finalización de aquél, siempre que la duración total del contrato, incluidas las prórrogas, no exceda de seis años, y que las prórrogas no superen, aislada o conjuntamente, el plazo fijado originariamente. La celebración de contratos de servicios de duración superior a la señalada podrá ser autorizada excepcionalmente por el Consejo de Ministros o por el órgano autonómico competente de forma singular, para contratos determinados, o de forma genérica, para ciertas categorías.”* Se produce así la extinción ipso iure una vez transcurridos los plazos establecidos en el contrato, incluidas las prórrogas.

Y, con carácter general respecto de la duración de los contratos, el art. 23 del mismo texto legal establece que: *“1. Sin perjuicio de las normas especiales aplicables a determinados contratos, la duración de los contratos del sector público deberá establecerse teniendo en cuenta la naturaleza de las prestaciones, las características de su financiación y la necesidad de someter periódicamente a concurrencia la realización de las mismas. 2. El contrato podrá prever una o varias prórrogas siempre que sus características permanezcan inalterables durante el período de duración de éstas y que la concurrencia para su adjudicación haya sido realizada teniendo en cuenta la duración máxima del contrato, incluidos los períodos de prórroga. La prórroga se acordará por el órgano de contratación y será obligatoria para el empresario, salvo que el contrato expresamente prevea lo contrario, sin que pueda producirse por el consentimiento tácito de las partes. 3. Los contratos menores definidos en el artículo 138.3 no podrán tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga.”*

El contrato suscrito entre las partes en fecha 30 de diciembre de 2014 tenía previsto un plazo de duración inicial de dos años, más dos posibles prórrogas, finalizando la última de estas en fecha 31 de diciembre de 2018, por lo que, al no haberse iniciado el nuevo proceso de adjudicación del contrato de servicios, se acordó por la recurrente la continuidad del contrato por razones de interés público.

No existe, como se recogen en los informes emitidos en el expediente administrativo, precepto semejante al art. 29.4 de la Ley 9/2017, que prevé la prórroga de los contratos hasta que comience la ejecución del nuevo, por un



periodo máximo de nueve meses, sin modificación de las condiciones del contrato anterior, siempre que el anuncio de licitación del nuevo contrato se haya publicado con una antelación mínima de tres meses respecto de la fecha de finalización del contrato originario, no concurriendo tampoco los requisitos previstos para la aplicación de dicho precepto, ya que no se había producido la publicación del anuncio de licitación del nuevo contrato.

Por otra parte, el artículo 128.1.1 del Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, impone al concesionario la obligación de prestar el servicio del modo dispuesto en la concesión u ordenado posteriormente por la Corporación concedente. Se trata de una regla fundada en la necesidad de mantener, en todo caso, la continuidad del servicio, a la que, también, obedecen los artículos 246 b) y 280 a) del TRLCSP, en relación con los contratos de concesión de obra pública y de gestión de servicios.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 18 noviembre 1986 viene a establecer que: “... una situación excepcional en que denunciado el contrato en la forma legalmente establecida y pactada, la Administración por razones de interés público unidas a la necesidad de continuidad del servicio -y mientras no se seleccione al nuevo contratista- impone coactivamente la permanencia del anterior con unas consecuencias equiparables a las producidas cuando la Administración hace uso de las facultades que forman el contenido del «ius variandi», con la ineludible contrapartida de la compensación económica a favor del contratista o concesionario de un servicio público, como es el caso al tratarse de un contrato de limpieza del Hospital Insular”.

Y la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 1 de marzo de 1999 recoge que: “Al regular el art. 127.1 RS las potestades exorbitantes de que gozará la Administración en los contratos de servicios públicos señala que la Corporación concedente ostentará sin perjuicio de las que procedan, las potestades siguientes: 1º Ordenar discrecionalmente, como podría disponer si gestionare directamente el servicio, las modificaciones en el concedido que aconseje el interés público y, entre otras: a) la variación en la calidad, cantidad tiempo o lugar de las prestaciones en que el servicio consista, y b) la alteración de las tarifas a cargo del público y en la forma de retribución del servicio. Si observamos atentamente los preceptos transcritos siempre hacen referencia a la posibilidad de introducir modificaciones en el servicio. Por modificar hay que entender «cambiar una cosa mudando alguno de sus accidentes». Según la doctrina civilista se consideran, por regla general, condiciones accidentales del contrato las que se refieren a la cantidad, modo, tiempo o lugar de las obligaciones. La prórroga de la duración del contrato podría tener cabida dentro de la potestad de modificar el servicio...”

El Informe 4/2016 de la Junta Consultiva de Contratación administrativa de Canarias, que recoge la demandada en su resolución, establece que: se ha



pronunciado sobre la cuestión fundamentando la prórroga en el articulado citado y extrayendo la siguiente interesante conclusión: *“Consecuentemente, puede concluirse que la legislación de contratación pública no contiene ninguna regulación que sea directamente aplicable a este caso. De ahí que resulte justificado acudir a otras fórmulas derivadas del derecho civil, o de la legislación de régimen local para alcanzar una solución al problema.*

Podría acudir a distintas figuras legales que son analizadas a lo largo del presente informe como la incidencia en la ejecución, la celebración de un contrato de menor- que plantea el problema de la limitación de la cuantía y la imposibilidad legal de concatenación de diversos contratos de esta tipología; de una tramitación de urgencia, la determinación de la existencia de una prórroga forzosa por tácita reconducción- que cuenta asimismo con la objeción jurisprudencial de la prohibición de la existencia de “prórrogas tácitas” o, finalmente, la adopción de un acuerdo de continuación del servicio, el cual, elude la apariencia de fraude que ofrecen otras soluciones y exigiría un acuerdo que debe adoptarse de forma motivada antes de que el contrato se extinga; además, de que la duración de su vigencia ha de ser proporcionada a la necesidad”.

Y en este punto es donde procede analizar la actitud de la recurrente en el expediente administrativo; como se ha recogido anteriormente en el Fundamento de Derecho Segundo, en el escrito de fecha 18-12-2018 solicitó que *“llegada la fecha de finalización del contrato, 31 de diciembre de 2018, ante la inexistencia de nuevo adjudicatario y viéndose CLECE, S.A. obligada a continuar prestando el servicio de limpieza de diferentes edificios municipales, proceda a la modificación de las condiciones del contrato originario”*, de lo que resulta que la parte asumía y consentía la continuación del contrato mientras no se iniciase la ejecución del nuevo contrato por quien resultase adjudicatario, solicitando, tanto solo, la modificación de las condiciones del contrato originario, sin alegar, en ningún momento la existencia de desequilibrio económico ni aportar documentación justificativa del mismo, por lo que la Administración, antes de que concluyera la última prórroga del contrato, en aras al interés público, y conforme a lo aceptado por la parte, procedió, mediante resolución motivada, a acordar la continuidad del contrato por el tiempo estrictamente necesario, hasta que concluyese el procedimiento de licitación que se encontraba en trámite, por lo que no se trataba de una continuidad sine die, como manifiesta la parte, y como lo demuestra su conclusión en Septiembre de 2019, es decir, tras nueve meses de ejecución, ni tampoco impuesta a la misma, dado que fue, como se ha indicado anteriormente, asumida y consentida por ella; así, procede desestimar la solicitud de nulidad de la resolución objeto de recurso en cuanto la continuidad de la contratación y que se declarase la existencia de nuevo contrato, al cumplirse con los requisitos admitidos por la Jurisprudencia para su continuación en aras del interés público y por el tiempo estrictamente necesario.



En cuanto a la solicitud de que se declare el incremento en 6.406,81 euros más IVA la cantidad mensual a abonar por parte de la demandada, la recurrente, en su escrito solicitó la modificación de las condiciones del contrato, indicó: *“Por ello, esta parte le manifiesta que, conscientes de la necesidad de continuar prestando el servicio el próximo 1 de enero de 2019, exponemos, en cambio, nuestra disconformidad en el hecho de que el mismo deba ser prestado en las mismas condiciones contractuales y ello porque ninguna circunstancia imprevista para el órgano de contratación ha existido que pueda alegar la Administración que se haya producido en el procedimiento de adjudicación que conlleve que no se modifiquen las condiciones del contrato originario, debiendo pues la Administración ante la inminente situación de continuidad en la prestación del servicio ante la inexistencia de licitación para el mismo, de tomar la Administración las medidas oportunas que palien el enriquecimiento injusto que conlleva la obligación para CLECE,S.A. de seguir prestando el servicio de limpieza de diferentes Edificios Municipales una vez finalizado su contrato, situación que por supuesto conlleva la modificación de las condiciones del contrato originario”*; solo se alude a la existencia de un enriquecimiento injusto, que no se justifica ni se cuantifica y que se da por hecho por acordarse la continuidad del contrato, como tampoco se recogen los puntos en los que se ha de modificar el mismo, no siendo hasta el presente procedimiento cuanto la parte aporta los documentos con los que pretende acreditar la existencia de ese desequilibrio económico en el que basa su pretensión, elementos no aportados ante la Administración, y que, por tanto, tampoco pudieron ser valorados por la misma, mediante los correspondientes informes; en el expediente administrativo, salvo el escrito anteriormente reseñado, no consta ningún otro de la recurrente, pretendiendo que sea esta sentencia la que, por primera, analice y fije la modificación que propone, ahora sí, concreta y determinada, lo que no resulta admisible; y, por otro lado, como se recoge en la Jurisprudencia anteriormente reseñada, la consecuencia de la continuidad de la contratación en casos como el presente, a lo que da lugar es al mantenimiento de las condiciones pactadas inicialmente, por lo que los incrementos de los precios del contrato serán los establecidos en el mismo, debiendo haber recurrido la parte, en su caso, a la revisión de precios recogida en los pliegos.

Por todo lo anterior, procede desestimar el recurso interpuesto.

CUARTO.- Se imponen las costas procesales a la parte recurrente, al desestimarse íntegramente sus pretensiones, de conformidad con lo dispuesto en el art. 139 de la Ley Jurisdiccional.

Vistos los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación, en nombre de S.M. El Rey



FALLO

Que debo desestimar y desestimo la demanda de recurso contencioso administrativo interpuesta por el Procurador Sr. Soro Sánchez, en nombre y representación de CLECE S.L., contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Yecla de fecha 328-12-2018, por el que se acordaba aprobar la continuidad del Contrato de Servicio de “Limpieza de diversos inmuebles municipales” (C.SE. 9/2014), hasta la entrada en vigor del nuevo contrato, que se encuentra en proceso de licitación, y que, tras su posterior formalización, entrará en vigor, en el próximo año 2019, con el licitador propuesto por la Mesa de Contratación, si procede, por ser dicho acto conforme a Derecho en lo aquí discutido; todo ello, con expresa imposición de costas a la recurrente.

Notifíquese la presente resolución a las partes, haciéndoles saber que contra la misma cabe recurso de apelación, que deberá interponerse por escrito ante este Juzgado dentro de los quince días siguientes su notificación, para su conocimiento y resolución por la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de la Región de Murcia, previa consignación, en su caso, de la cantidad correspondiente en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de este Juzgado.

Así, por esta mi sentencia, de la que se expedirá testimonio para su unión a los autos de su razón, lo pronuncio, mando y firmo.

PUBLICACION.- La anterior resolución ha sido dada, leída y publicada por la Sra. Magistrada-Juez que la suscribe, estando celebrando audiencia pública, de lo que doy fe.



La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

