



Universidad
Zaragoza

MÁSTER UNIVERSITARIO EN
ABOGACÍA

**TRABAJO DE FIN DE MÁSTER: CASO DE
CONTRATACIÓN PÚBLICA**

Autor/es:
Dña. Rebeca Raluca Dandu

Director/es:
Dña. Elisa Moreu Carbonell

Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza
2023-2024

Índice

ABREVIATURAS	3
DICTAMEN	4
I.- OBJETO DEL DICTAMEN	4
II.- ANTECEDENTES DE HECHO	4
III. CUESTIONES:	10
IV.- NORMATIVA Y JURISPRUDENCIA APLICABLE	12
V.- FUNDAMENTOS DE DERECHO	16
VI. CONCLUSIONES	51
VII.- REFERENCIAS FINALES	54
LEGISLACIÓN:	54
JURISPRUDENCIA:	54
LIBROS, ARTÍCULOS Y CAPÍTULOS DE LIBROS	55

ABREVIATURAS

SL- Sociedad Limitada.

LCSP- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

TRLCAP- Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

ART.- Artículo.

TS- Tribunal Supremo.

STS- Sentencia del Tribunal Supremo.

RD- Real Decreto.

CE- Constitución Española de 1978.

TSJ- Tribunal Superior de Justicia.

STSJ- Sentencia Tribunal Superior de Justicia.

AN- Audiencia Nacional.

LPACAP- Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

JCCA - Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

TRLCSP- Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre por el que se aprueba el texto Refundido Ley Contratos del Sector Público.

LRJSP- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico Sector Público.

Nº/núm- Número.

P/Pp- página/ páginas.

Ss.- siguientes.

DICTAMEN

Dictamen que emite Dña. REBECA RALUCA DANDU, alumna del Máster Universitario de Abogacía de la Universidad de Zaragoza, a petición de la mercantil RESIMUN S.L., para analizar la viabilidad de la posible impugnación en vía contencioso administrativa las siguientes resoluciones:

- 1) *Resolución del Ayuntamiento de Cuarte de fecha 30 de abril de 2019 que acordaba el rechazo y no reconocimiento de la factura nº 0000123456789, relativa al mes de febrero, acordando deducir de las mismas la cuantía de 45.145,10€ por incumplimiento de los servicios contratados (gestión del servicio público de recogida de diversas fracciones de residuos urbanos y asimilables dentro del municipio de Cuarte de Huerva) al no ejecutar los servicios con la frecuencia establecida en el pliego.*
- 2) *Resolución del Ayuntamiento de Cuarte de Huerva de fecha de 10 de junio de 2019 que acordaba imponer dos penalidades por faltas graves (no recogida de residuos).*

I.- OBJETO DEL DICTAMEN

El objeto del presente dictamen es dar respuesta a las consultas formuladas por la mercantil RESIMUN S.L., que acude al despacho para analizar la viabilidad jurídica de la posible impugnación de las referidas resoluciones y habiendo agotado ya la vía administrativa preceptiva.

De los documentos aportados para la realización del dictamen y de la información verbal facilitada por el cliente se emite este dictamen jurídico que se sustenta en los siguientes:

II.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La mercantil RESIMUN S.L., es una gran mercantil de recogida de residuos que está establecida en gran parte del territorio español y que fue adjudicataria de un contrato de gestión del servicio público de recogida de diversas fracciones de

residuos urbanos y asimilables dentro del municipio de Cuarte de Huerva, y su transporte a centros de tratamiento, recuperación o eliminación de residuos; con vigencia desde el 27 de febrero de 2007 y por un plazo de 10 años. Es decir, hasta el 15 de abril de 2017.

En un primer momento, en los pliegos que regían la contratación, en el punto de recogida "Polígonos industriales de Cuarte de Huerva", la frecuencia establecida era de 6 días a la semana, de lunes a sábado.

No obstante, se advirtió por ambas partes que los programas de trabajo estaban descompensados y necesitaban ciertos ajustes. Dichos ajustes fueron completamente permitidos y conocidos por el ayuntamiento y se mantuvieron sin objeción alguna por parte de la entidad, hasta el fin del contrato en cuestión. Siendo estos la no recogida de residuos de las zonas industriales el sexto día de la semana ya que los camiones perdían el tiempo en dichas zonas pues no generaban basura, a cambio de la subida de la frecuencia de la recogida de residuos en otras zonas urbanas, ya que el programa de recogida en esos lugares era insuficiente.

De forma consensuada y supervisada por el Ayuntamiento de Cuarte, se llevaron a cabo esos pequeños ajustes en los programas de trabajo para acomodar mejor la contrata a la realidad práctica y a las necesidades del servicio público. No obstante, los precitados ajustes se llevaron a cabo sin **incrementar los costes y manteniendo el equilibrio financiero**. Así, se modificó el programa de trabajo en beneficio exclusivo de los ciudadanos y del interés general, tratándose de **meras adaptaciones sin entidad suficiente para considerarse modificaciones del contrato**.

Tanto es así, que la no recogida de residuos los sábados en los polígonos no conllevaba ahorro alguno para la empresa ya que se compensaba totalmente con la realización de las demás prestaciones convenidas. Si no hubiera sido así, y se hubieran tomado de forma unilateral por parte de la adjudicataria dichas decisiones, es evidente que habría existido algún reproche previo por parte de la Administración pertinente.

De la documentación aportada por el cliente, se extrae que no ha existido requerimiento previo alguno o reproche por parte de ningún Técnico, Alcalde o personal del Ayuntamiento, incluso de empresarios del polígono, esto siendo así porque se trataba de una prestación superflua que no pretendía cubrir ninguna necesidad real y porque a cambio se realizaban otras que estaban infradotadas en el pliego (recogida de contenedores soterrados dentro del centro urbano).

Así la contratación se ejecutó sin reproche de ninguna de las partes durante el plazo previsto de la contrata.

SEGUNDO.- La mercantil solicita en fecha de 21 de noviembre de 2016 la respectiva prórroga del contrato en cuestión a la que recibe la conformidad emitida por la administración a través de resolución expresa para el periodo comprendido entre el 15 de abril de 2017 hasta el 15 de abril de 2018. Dice la resolución:

“Acceder y prestar conformidad, en todos sus términos, a la petición de prorroga presentada por la mercantil, RESIMUN, S.L., extendiéndose la misma hasta el 15 de abril de 2018.”

En la misma resolución, que ejerce asimismo de prueba del consentimiento de la Administración frente a los ajustes en el programa de trabajo, se incluye el único reproche a la mercantil, siendo este la frecuencia de lavado de los contenedores, tal y como se puede observar en el segundo apartado del acuerdo en el que se acuerda de forma expresa la prórroga contractual, que señala:

“Instar a la concesionaria del servicio al estricto e inmediato cumplimiento de los pliegos del contrato en lo relativo a la frecuencia de lavado de contenedores, advirtiendo de la incoación de expedientes sancionadores en caso contrario”.

Nada se menciona pues del supuesto incumplimiento contractual alegado por la administración de no recogida de residuos el sexto día en las zonas industriales.

TERCERO.- Posteriormente, la mercantil solicita nueva prórroga en fecha de 25 de octubre de 2017 para el año sucesivo, sin embargo, en esta ocasión **no recibe resolución expresa alguna y en consecuencia, el contrato no se prorrogó**. Entendiendo la mercantil en virtud a las condiciones del pliego y a las previsiones legales en la materia que dicho contrato no se puede prorrogar de manera tácita. No obstante, la mercantil continúa prestando sus servicios de forma inalterada y pasando las respectivas facturas-certificación al Ayuntamiento que iba aprobándolas, sin ninguna instrucción de cambiar y sin incumplir ningún mandato del Ayuntamiento de Cuarte; realizándolo en virtud del principio de continuidad de los servicios públicos esenciales.¹

CUARTO.- Al presentar las facturas de febrero y de marzo de 2019, siendo este mes, el último en el que prestaban sus servicios para el Ayuntamiento al no haberse corregido la situación de ausencia de prórroga contractual, la administración pone reparos a las facturas de febrero y marzo según informe propuesta (29 de abril de 2019), por parte de los Servicios Técnicos del Ayuntamiento de Cuarte en los que se formulan una serie de objeciones sobre la imposición de penalidades y deducción de los servicios contratados no ejecutados, por comisión de falta grave, mediante descuento de los trabajos realizados con cargo a las facturas emitidas por la mercantil. Dichos incumplimientos versaban exactamente sobre los ajustes del sistema de gestión de residuos que se habían realizado desde el principio de la relación contractual mantenida entre las partes y que estaban plenamente consentidos por el ayuntamiento. Siendo estos la no recogida de residuos de las zonas industriales el sexto día de la semana a cambio de la subida de la frecuencia de la recogida de residuos en otras zonas urbanas:

¹ « La continuidad es la esencia del servicio público. Requiere la permanencia de servicios esenciales para la vida social, como los servicios de seguridad (policía, bomberos), los servicios sanitarios (hospitales), los servicios de comunicación, ciertos servicios técnicos (electricidad, gas, agua), etc. Implica que todos los servicios deben funcionar con regularidad, sin más interrupciones que las previstas en la normativa vigente, y de acuerdo con las necesidades y expectativas de los usuarios. También implica, en su acepción actual, la presencia de servicios públicos renovados y versátiles en las zonas rurales y en los barrios urbanos con dificultades} La Charte des services publics, (1992), La Documentation française.

“Propuesta-informe de los servicios técnicos del Ayuntamiento de Cuarte sobre la imposición de penalidades y deducción de los servicios contratados no ejecutados, por comisión de falta grave, mediante descuento de los trabajos no realizados con cargo a las facturas emitidas por la entidad RESIMUN, S.L., (cláusula cuadragésima tercera del PCAP del contrato del Servicio de Recogida y transporte de residuos de Cuarte de Huerva”.

Y, en consecuencia, propone:

“primero: Proponer que por el órgano de contratación se tipifique como falta grave, la conducta descrita de no recoger los residuos de los polígonos industriales Cuarte de Huerva, un día de los seis a los que estaba obligada la empresa contratista, proponiendo al órgano de contratación la imposición a la mercantil RESIMUN, S.L., de una penalización de 1000 euros.....al ser una obligación esencial....longevidad de tal proceder....en función del ahorro económico y operativo....para la mercantil.

Segundo: Descontar/deducir de la facturación del mes de febrero... de 45.145,10 €... ”.

QUINTO.- En el mismo informe-propuesta se le da el plazo de diez días a la mercantil para plantear alegaciones, del que hizo uso mediante el respectivo escrito de alegaciones.

SEXTO.-Ese informe propuesta, es el germen de la resolución emitida con fecha de 30 de abril de la misma anualidad, que procede a:

“Rechazar la factura de referencia, no dictando acto de aprobación y reconocimiento de la misma, por no estar conforme, debiendo presentar la mercantil RESIMUN S.L., una nueva factura que contenga la minoración de los servicios no ejecutados durante las 52 semanas anteriores. Deberá emitirse una nueva factura por el mes de febrero que contenga la deducción expuesta; así pues, del importe previamente reflejado en la factura, habrá que deducir los servicios no realizados correspondiente al 6º día de recogida de polígonos industriales y que según valoración económica realizada por la técnico, asciende a 45.145,10€ resultando una nueva factura por importe de 411,40€. todo ello, sin perjuicio de la penalización que pudiera ser impuesta por supuesta

comisión de infracción grave, previa tramitación del procedimiento reflejado en el Pliego de condiciones que rige el contrato de recogida y transporte de residuos urbanos del municipio”.

SÉPTIMO.- Se les da plazo para formular las pertinentes alegaciones en vía administrativa, del que hacen uso.

OCTAVO.- Posteriormente, se dicta nueva resolución de 10 de junio de 2018, ratificándose en todos los extremos del informe anterior, sin una adecuada valoración y ponderación de los argumentos de la mercantil. Insistiendo la “técnico” en el supuesto ahorro de mi representada al no recoger los sábados los polígonos industriales, y lo valora manera desmesurada en base a una mera proporcionalidad simplista y **totalmente errónea e injusta**. Así mismo, omite toda contestación sobre los excesos de servicios prestados por la mercantil en compensación a los “sábados”. *“descontar/deduir de la facturación del mes de febrero- factura reparada- los servicios no ejecutados que son de imposible ejecución (...) resultando un total de CUARENTA Y CINCO MIL CIENTO CUARENTA Y CINCO CON DIEZ CÉNTIMOS DE EURO ANUALES (45.145,10 euros/año), importe que se descontará de la factura del mes de febrero de 2019”*

OCTAVO.- Tampoco a día de hoy se RECOGEN LOS SÁBADOS EN LOS POLÍGONOS INDUSTRIALES siendo el Ayuntamiento de Cuarte el que de forma directa realiza el servicio de recogida de basuras.

III. CUESTIONES:

De acuerdo con los antecedentes de hecho expuestos, se suscitan las siguientes cuestiones jurídicas:

1.-Análisis sobre la prórroga o no del contrato en los períodos en los que se impone las penalidades contractuales a la mercantil en vista de la documentación obrante en el expediente administrativo.

2.- La posibilidad de haber incurrido en incumplimiento de obligaciones contraídas en el pliego contractual por modificación consensuada con la administración de los servicios del pliego (pese a que el programa de prestación de servicios era plenamente consentido por el Ayuntamiento; según manifestaciones y documentación probatoria del cliente) y realizando la mercantil otras prestaciones para el Ayuntamiento que se consideraban de mayor necesidad que la recogida de residuos los sábados de las zonas industriales.

3.- Posibilidad de haber incurrido la funcionaria que emite el informe propuesta de resolución en causas de abstención del art. 23 de la Ley 40/2015 por mantener un interés personal en el asunto, y el posible deber de la misma de inhibirse por además carecer de condición de funcionaria de carrera y titulación adecuada.

4.-Análisis de las alternativas de la mercantil y el procedimiento a seguir para impugnar las meritadas resoluciones y su viabilidad jurídica, incluyendo la facultad jurídica de incluir en el recurso nuevos argumentos no incluidos en el escrito de alegaciones presentado por la mercantil en vía administrativa (causa de inadmisibilidad recurso contencioso administrativo).

5.- Teoría del enriquecimiento injusto de la administración si no se abona la factura presentada.

6.- Cualesquiera otros hechos que se deriven del estudio pormenorizado del expediente administrativo, de la demanda y del escrito de contestación que presente la parte demandada.

IV.- NORMATIVA Y JURISPRUDENCIA APLICABLE

1. Legislación vigente en el momento de celebración del contrato y aplicable al supuesto.

La Ley vigente en el momento de celebración del contrato y, por tanto, aplicable al mismo es el:

- **Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000 de 16 de junio.**

El mismo, en lo relacionado a la duración contractual y a la prórroga tácita establece lo siguiente:

art. 63."Expediente de contratación: A los contratos cuya adjudicación se rige por la presente ley precederá la tramitación del expediente de contratación que se iniciará por el órgano de contratación justificando la necesidad de la misma, al expediente se incorporarán el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas particulares que hayan que regir el contrato, con precisión al plazo de duración del contrato, y cuando estuviere prevista, de su posible prórroga y alcance de la misma, que en todo caso, habrá de ser expresa sin que pueda prorrogarse el contrato por consentimiento táctico de las partes".

Pese a este cuerpo legislativo ser del año 2000 y haber sufrido el mismo numerosas modificaciones a lo largo del tiempo, sigue siendo aplicable a la presente controversia en virtud a las disposiciones transitorias de los sucesivos cuerpos normativos en materia de contratación pública, que establecen que los contratos ya adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de los mismos, se regirían por la normativa anterior, un ejemplo de esto es la Disposición Transitoria Primera del Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público; que se reproduce a modo de ejemplo:

"Los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior".

De igual manera, queda señalado en la normativa más reciente, **Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público** en su Disposición Transitoria Primera:

“2. Los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su modificación, duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior”.

Por todo lo expuesto, queda acreditado que, pese a ser la ley aplicable al contrato una ley del año 2000 y que se han promulgado otras más recientes en la materia, es perfectamente aplicable a la presente controversia objeto del dictamen.

Además, la conclusión expuesta sería igualmente válida para el caso de que hubiere sido de aplicación la legislación de contratos posterior, ya que la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 30 de noviembre, y la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, insisten en la necesidad de que las prórrogas se fijen en el pliego, no pudiendo producirse por el consentimiento tácito de las partes, hecho que queda expuesto en el artículo 29 de la normativa actual.

“La prórroga se acordará por el órgano de contratación y será obligatoria para el empresario, siempre que su preaviso se produzca al menos con dos meses de antelación a la finalización del plazo de duración del contrato, salvo que en el pliego que rija el contrato se establezca uno mayor. Quedan exceptuados de la obligación de preaviso los contratos cuya duración fuera inferior a dos meses.

En ningún caso podrá producirse la prórroga por el consentimiento tácito de las partes”.

- **Artículo 23 de la ley 40/2015** en cuanto a la posible concurrencia de motivo de abstención de Dña. Claudia Ramírez por un posible interés personal en el asunto (possible animosidad).

- **Artículo 3.1 e) de la Ley 40/2015**, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público de las Administraciones Públicas, afirma por su parte: “*1. Las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho. Deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios: e) Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional*”.
- **Art. 109 de la Ley 39/2015**, en lo que concierne a la imposibilidad de la Administración de ir contra sus propios actos al pretender imponer penalidades relativas a los últimos 12 meses habiendo ya aprobado sus respectivas facturas y sin seguir el procedimiento adecuado (de declaración de lesividad).
- **Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa**, en lo relacionado al procedimiento a seguir para impugnar las resoluciones interesadas.

2. Doctrina de las Juntas Consultivas y Jurisprudencia en la materia (entre otras):

- **Resolución Junta Consultiva del Estado expediente 31/57 en un asunto del año 2006**, es decir previo a la concesión del referido contrato suscrito por las partes.

En la misma se contienen pronunciamientos sobre la no prórroga tácita por la inacción de las partes, de los contratos del Sector Público; y sobre la obligación de las administraciones públicas de compensar al contratista íntegramente por los servicios prestados en virtud a un contrato de gestión de servicios públicos en el que transcurrido su plazo de vigencia y extinguido el contrato, la empresa concesionaria sigue prestando el servicio hasta adjudicación de un nuevo contrato que asigne dicha gestión.

- **STS de 1 de marzo de 2004 (ECLI:ES:TS:2004:1356)** Que trata la teoría del Enriquecimiento Injusto de las Administraciones Públicas y que podría determinar en la declaración como injusta de las deducciones de las cantidades en concepto de penalidades por incumplimiento, de un contrato que como ya hemos visto, estaba plenamente extinguido a la hora de imponerlas. Teniendo por tanto derecho a una compensación íntegra de la totalidad de los gastos en los que este haya tenido que incurrir para asegurar la continuidad y efectividad en el tiempo de dicha prestación que considera y es esencial para los ciudadanos.
- Otro ejemplo en la jurisprudencia de cómo se encuentra la cuestión en cuanto a la teoría del enriquecimiento injusto de las administraciones públicas, es la **STS de 23 de marzo de 2015 (ECLI:ES:TS:2015:1348)**, que establece lo siguiente(que también sería de aplicación en cuanto a que las resoluciones fueron emitidas en 2018):*“la doctrina del enriquecimiento injusto que pudiera derivar de la ejecución de una obra para la Administración y del equilibrio económico que debe mantenerse en el cumplimiento del contrato a que se refiere la sentencia de esta Sala de 25 de febrero de 1991, siguiendo lo vertido en las de 20 de diciembre de 1983 y 2 de abril de 1986, significa la exigibilidad por el contratista del pago del exceso de obra necesario para completar el proyecto. O en términos de la sentencia de 18 de julio de 2003 el desequilibrio ha de estar constituido por prestaciones del particular que no se deban a su propia iniciativa ni revelen una voluntad maliciosa del mismo, sino que tengan su origen en hechos, dimanantes de la Administración pública, que hayan generado razonablemente en ese particular la creencia de que le incumbía un deber de colaboración con dicha Administración»*, de suerte que «*el enriquecimiento sin causa viene a corregir situaciones de total desequilibrio, en relaciones que, carentes de ropaje jurídico, materialmente han existido produciendo beneficios concretos en una de las partes, a costa de la otra. Con ello se originan unos efectos sin causa - enriquecimiento y empobrecimiento- al no venir respaldados por las formas exigidas en el régimen administrativo. Mas estos efectos, sin causa, por la forma, se convierten en determinantes de la causa que los corrige y repara*”.

V.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

Para la correcta realización del dictamen jurídico, dada la complejidad de la controversia, considero que lo más apropiado es dividir la argumentación en función de las cuestiones jurídicas.

PRIMERO: Análisis sobre la prórroga o no del contrato en los períodos en los que se impone las penalidades contractuales a la mercantil en vista de la documentación obrante en el expediente administrativo.

Para abordar con carácter general la cuestión que deriva de la consulta planteada se considera conveniente hacer una breve exposición de la evolución normativa de las prórrogas en materia de contratación pública:

1) EVOLUCIÓN NORMATIVA Y DETERMINACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE.-

La Ley 53/1999, de 28 de diciembre, por la cual se modificó la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, introdujo en el artículo 68 la prohibición, con carácter general y para todo tipo de contratos públicos, que los contratos se prorrogaran tácitamente, de manera que la prórroga pasó a tener que ser expresa y a tener que estar prevista, como también su alcance, en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

Del estudio pormenorizado del contrato administrativo entre la mercantil y el Ayuntamiento de Cuarte, tal y como ha quedado expuesto en el hecho PRIMERO del presente dictamen, se observa que el mismo fue celebrado en abril de 2007, vigente y aplicable el **Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000 de 16 de junio.** Es aplicable esta y no la normativa actual a la presente controversia, debido a que, como ya se ha expuesto

anteriormente, así quedaba dispuesto en las disposiciones transitorias de cada una de las leyes que se dictaron en la materia.

La TRLCAP, en su redacción, recogió las previsiones del artículo 68 de la LCAP sobre la prórrogas contractuales en el artículo 67, sin introducir ninguna modificación.. Exigía el art. 67, tal y como se ha mencionado, que las prórrogas contractuales para ser válidas han de ser expresas y **prohíbe la prórroga tácita.**

“Artículo 67. Expediente de contratación.

*A los contratos cuya adjudicación se rige por la presente Ley precederá la tramitación del expediente de contratación que se iniciará por el órgano de contratación justificando la necesidad de la misma. Al expediente se incorporarán el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas particulares que hayan de regir el contrato, con precisión del plazo de duración del contrato y, cuando estuviere prevista, de su posible prórroga y alcance de la misma que, en todo caso, **habrá de ser expresa, sin que pueda prorrogarse el contrato por consentimiento tácito de las partes.”***

Así mismo, en el propio contrato, en la cuarta cláusula y en las correspondientes vigesimoséptima y vigesimonovena del pliego aparece reflejado lo mismo.

La conclusión expuesta sería igualmente válida para el caso de que hubiere sido de aplicación la legislación de contratos posterior, ya que la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 30 de noviembre, y la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, insisten en la necesidad de que las prórrogas se fijen en el pliego, no pudiendo producirse por el consentimiento tácito de las partes, hecho que queda expuesto en el artículo 29 de la normativa actual.

En definitiva, resulta imprescindible que en el expediente administrativo figure el acuerdo expreso del contratista con la prórroga del contrato administrativo, ya que supone un

nuevo contrato², debiendo el contratista manifestar por escrito su voluntad de proceder a la prórroga con sumisión a las previsiones del contrato y del Pliego de Cláusulas Administrativas.

Podemos observar pues de la interpretación armonizada de dichos preceptos, que no se prevé la posibilidad de prorrogar tácitamente los contratos, y, en consecuencia, una vez finalizado el plazo contractual, el contrato se tiene que considerar extinguido. Es clara la legislación en cuanto a la no permisión de entender por prorrogado un contrato del Sector Público cuando medie la inactividad de unas de las partes.

2.- Doctrina de las Juntas Consultivas y Jurisprudencia en la cuestión. -

Por tanto, y en virtud de numerosa doctrina, pronunciamientos y jurisprudencia; las prórrogas tácitas, incluida esta, deben ser rechazadas:

“A partir de la entrada en vigor de la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, por la cual se modifica la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, las prórrogas tácitas tienen que ser rechazadas”. - **Informe 7/2009, de 3 de julio, de la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalidad de Cataluña, sobre la prórroga de un contrato de gestión de servicios públicos.**

“Desde la modificación operada en el régimen de las prórrogas que la Ley 53/1999 de 28 de diciembre (LA LEY 4868/1999), no es posible admitir la prórroga tácitas de los

² Doctrinalmente, cada prórroga contractual viene a ser considerada como una novación, lo que obliga a aplicar la normativa vigente en el momento de acordar dicha prórroga, así lo recoge el Informe de la Junta Consultiva de Canarias 24/2004, de 7 de junio, en cuya Consideración Jurídica Cuarta concluye: *“En cuanto a la posibilidad de prórrogas tácitas prohibidas por el artículo 67 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, hay que señalar que las mismas serían admisibles conforme a la legislación anterior; pero que una vez entrada en vigor la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, y su artículo 67, deben ser rechazadas.”* (...)

contratos administrativos, aunque estos se hubieran adjudicado antes de entrar en vigor la citada modificación, y ello porque supondría vulnerar los principios comunitarios de transparencia y publicidad adecuada previstos a los artículos 43 y 49 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, y por constituir una vulneración del plazo cierto del contrato". -Informe 2/2014 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias, sobre la prórroga tácita en el contrato de gestión de servicio público consistente en la recogida domiciliaria de basuras. Idéntico criterio aplica la Junta Consultiva de Canarias en su informe de 14 de diciembre de 2018.³

Más recientemente, la **STS de 8 de marzo de 2011 (ECLI:ES:TS:2011:1259)** que anuló la prórroga de una concesión de servicios públicos que ampliaba sustancialmente la duración inicial del contrato:" *Pero si no lo hacen, debe prevalecer el principio general de que los contratos del sector público han de atenerse a la duración en ellos convenida y que al término de ésta se ha de proceder a una nueva convocatoria pública que respete los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y no discriminación e igualdad de trato entre los posibles candidatos. De no ser así, los contratos de gestión de los servicios públicos podrían tener carácter indefinido en la práctica, pues la sucesión de prórrogas o las ampliaciones de plazos impedirían la entrada de nuevos operadores para prestarlos, con grave detrimento del principio de concurrencia [...]. Ya hemos afirmado que no se trataba propiamente de un ejercicio del ius variandi durante el período de vigencia del contrato sino, en realidad, de la adjudicación de otro, una vez vencido el primitivo, sin someterlo a los principios de publicidad y concurrencia. El artículo 163 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 junio 2000, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (LA LEY*

³ Informe de la JCCA Canarias 14/12/2018 sobre la posible continuidad en la prestación de un servicio municipal habiendo finalizado la vigencia del contrato:

"Respecto a la cuestión del plazo de los contratos debe ponerse de relieve que uno de los principios de la Ley de contratos, es el de la concurrencia y que la prestación de los contratos no se realice indefinidamente por una misma empresa y que se recoge en el art. 29 de la LCSP:

"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, sin perjuicio de las normas especiales aplicables a determinados contratos", (...)

2206/2000), permitía efectivamente a la Administración modificar por razones de interés público "las características del servicio contratado y las tarifas que han de ser abonadas por los usuarios", hipótesis para la cual se preveía que, si las modificaciones afectaban al régimen financiero, el contratista tenía derecho a la compensación adecuada para mantener el "equilibrio de los supuestos económicos que fueron considerados como básicos en la adjudicación del contrato".

Ello implica la obligación por parte de los órganos de contratación de planificar las contrataciones con el fin de garantizar que los servicios de los ciudadanos estén cubiertos por contratos que se ajusten a la normativa de contratación. Obligación que viene prevista en el art. 28.4 LSCP *"Las entidades del sector público programarán la actividad de contratación pública"*. Dicha obligación fue incumplida de forma manifiesta por parte de la Administración en este caso.

3.- VULNERACIÓN DE LA DOCTRINA CONTRACTUS LEX Y DE LOS PRINCIPIOS DE PUBLICIDAD Y CONCURRENCIA. –

Las sentencias citadas aducen como uno de los motivos por los que rechazar la admisión de prórrogas tácitas, la vulneración que esto implicaría del principio contractus lex⁴ y, sobre todo, contra los principios de publicidad y concurrencia que rigen la adjudicación de los contratos administrativos. La prórroga tácita, al no poder ser explicada como una prórroga expresa del contrato, sino como una situación de mera tolerancia, o como en este caso, de inactividad de la Administración, constituiría un fraude de ley determinante de invalidez del contrato durante el periodo prorrogado de forma errónea. Supone una contradicción con el principio de legalidad en el ámbito de contratación pública que exige una tramitación de un procedimiento con las debidas garantías que aseguren la participación de los licitadores y el acierto de la administración pública⁵.

⁴ "Los contratos tienen fuerza de ley entre las partes contratantes y deben cumplirse al tenor de los mismos" art. 1901 Código Civil.

⁵ Sentencias del Tribunal de Justicia de 27 de noviembre de 2001, Lombardini y Mantovani, C-285/99 y C-286/99, Rec. p. I-9233, apartado 37, y de 19 de junio de 2003, GAT, C-315/01, Rec. p. I-6351, apartado 73.

Por tanto, si analizamos la situación desde el punto de vista de la doctrina del *contractus lex*, según el cual una vez formalizado el contrato entre las partes, cualesquiera sean los términos y cláusulas del mismo, se convierte en la norma primera a aplicar en la relación entre las mismas; al tener estipulado en su cláusula cuarta que no se permite la prórroga tácita del contrato, **a partir del 15 de abril de 2018, el contrato debe entenderse extinto.**

En cuanto a los principios de publicidad y concurrencia⁶ que rigen la adjudicación de los contratos administrativos, los mismos se vieron incumplidos. La contratación pública está basada en la necesidad de respetar unas reglas básicas, unos principios generales recogidos en normativa tanto nacional como internacional⁶, entre ellos, los mencionados principios de publicidad y de libre concurrencia, Establece la doctrina y se admite de forma generalizada, que las prórrogas tácitas en los contratos concertados con la administración pública suponen una infracción flagrante de los mencionados principios. Estos es así porque cada prórroga contractual sería considerada una novación, que lleva aparejada la necesidad de aplicar la normativa vigente en ese momento concreto tal como se concreta en la Sentencia **STS de 8 de marzo de 2011 (ECLI:ES:TS:2011:1259)** que procedió a anular la prórroga de concesión de servicios públicos afirmando que aunque las leyes pueden permitir la posibilidad de prorrogar o ampliar los plazos inicialmente pactados, “*debe prevalecer el principio general de que los contratos del sector público deben atenerse a la duración en ellos convenida y que al término de ésta se ha de proceder a una nueva convocatoria pública que respete los principios de libertad de acceso a licitaciones, publicidad y no discriminación e igualdad de trato entre los posibles candidatos*”, pues si no se realizara de dicha manera “*los contratos de gestión de los servicios públicos podrían tener carácter indefinido en la , pues la sucesión de prórrogas o las ampliaciones de plazos impedirían la entrada de nuevos operadores para prestarlos, con grave detrimento del principio de concurrencia[...]*”

⁶ En el texto normativo que rige el contrato (RD 2/2000 de 16 de junio) en específico, en su artículo 11 se establece que: Los contratos de las Administraciones públicas se ajustarán a los principios de publicidad y concurrencia, salvo las excepciones establecidas por la presente Ley y, en todo caso, a los de igualdad y no discriminación

Lo dilucidado en la precitada Sentencia es que la prórroga tácita no se vincula al ejercicio del *ius variandi* durante la vigencia del contrato, sino que una vez extinto el mismo, nos encontraríamos ante una nueva adjudicación que no estaría sometida a los principios de publicidad y concurrencia; lo mismo puede decirse de la prórroga tácita impuesta por el Ayuntamiento de Cuarte de Huerva.

4.-APLICACIÓN AL CASO CONCRETO, SILENCIO ADMINISTRATIVO.-

Según DAVID BLANQUER⁷ “*También hay que destacar, que el otorgamiento de la prórroga debe ser resultado de una decisión expresa. En consecuencia, el simple transcurso del plazo máximo de duración del contrato, unido a la mera tolerancia burocrática o al silencio de la Administración respecto a la efectiva extinción del vínculo, no comporta por sí mismo la implícita admisión del alargamiento de la vida del negocio jurídico bilateral*”.

Asimismo, más adelante señala⁸: “*Vencido el plazo máximo de duración del título concesional otorgado para gestionar un servicio, el contrato se extingue de forma automática, sin necesidad de que la Administración dicte un acto expreso para declarar su expiración. En caso de silencio administrativo frente a una solicitud de prórroga formulada por el concesionario, no se produce una tácita reconducción del contrato con prórroga del plazo pactado*”.

Como se observa en los **HECHOS SEGUNDO Y TERCERO** del presente dictamen, solo figura una resolución administrativa expresa, la del 21 de noviembre de 2016 por la que, tras la finalización del plazo previsto de 10 años, se prorrogó el contrato solamente hasta el 15 de abril de 2018. De los mismos, también se desprende que la segunda

⁷ BLANQUER, D. (2013). Los contratos del sector público (p. 192-193). Tirant Lo Blanch.

<https://biblioteca-tirant-com.cuarzo.unizar.es:9443/cloudLibrary/ebook/info/9788490337059>

⁸ BLANQUER, D. (2013), ob. cit. pág.946.

prórroga solicitada de forma diligente por la mercantil en fecha de 25 de octubre de 2017 no fue resuelta de forma expresa por la administración, provocando así, y en virtud a los preceptos analizados y precitados, la extinción del contrato y, por tanto, la cesión en el despliegue de sus efectos. Según la legislación citada, si la Administración no resuelve sobre la prórroga, se entiende expirado el plazo y, por tanto, denegada la misma.

Es unánime la jurisprudencia en este sentido, y a tal fin se transcribe Resolución de la Junta Consultiva del Estado, expediente 31/57 en un asunto de la misma época (2006) y también sobre un contrato de recogida de basuras:

1. Finalizado el plazo de un contrato de gestión de servicios públicos celebrado al amparo del TRLCAP, y no habiéndose adjudicado el siguiente, no puede entenderse prorrogado por acuerdo tácito de las partes, ni cabe adoptar por el órgano de contratación una resolución de modificación del plazo ampliando el mismo, dando lugar a la aplicación de normas que regulan el restablecimiento del equilibrio económico financiero. [...]

Durante el tiempo en que el contratista continúa prestando el servicio una vez concluido el plazo fijado en el contrato inicial, la Administración contratante debe compensar al contratista íntegramente por la totalidad de los gastos que éste haya tenido que incurrir para asegurar la continuidad de la prestación y debe hacerlo, en lo que sea posible, en los términos fijados en el contrato inicial, debiéndose modular el principio de riesgo y ventura en este periodo conforme a este principio. [...]

En consecuencia, cabe concluir que una vez terminado el plazo fijado para la vigencia del contrato, incluidas las prórrogas, no cabe entender que el mismo se pueda prorrogar por el consentimiento tácito de las partes. Por todo ello, una vez transcurrido el plazo pactado el contrato se extingue y deja de desplegar sus efectos. Recordemos que conforme al artículo 160 del TRLCAP “El contratista está obligado a organizar y prestar el servicio con estricta sujeción a las características establecidas en el contrato y dentro de los plazos señalados en el mismo, y, en su caso, a la ejecución de las obras conforme

al proyecto aprobado por el órgano de contratación.” Siendo esto así, el contratista queda vinculado contractualmente a la ejecución del contrato dentro de los plazos pactados, no fuera de ellos, y no puede aceptarse una prórroga tácita por la inacción de las partes. “

Es decir, estaríamos ante la situación de un silencio negativo y no positivo de la Administración. **Con el silencio de la Administración se provoca la retención de la empresa en la continuidad de una prestación sin contrato a sabiendas de lo que esto conllevaría.**

Los actos propios del contratista tampoco pueden ser considerados como reveladores de una interpretación de dicha falta de respuesta como una aceptación de una ampliación del plazo de ejecución del contrato, pues solo continuaron la prestación de servicios por cubrir una necesidad esencial del municipio, y por el interés general de la población que lo conforma. En la decisión de la mercantil de continuar en la prestación del servicio, tiene decisiva influencia del principio de continuidad de los servicios públicos⁹.

Tal y como se ha venido señalando, desde la finalización de la duración inicial del contrato, la primera solicitud de prórroga fue respondida de manera expresa, mediante el correspondiente acuerdo del pleno corporativo y la voluntad del adjudicatario. Por lo que, así, en el momento de remitir la segunda solicitud, es legítima la asunción de la mercantil de que la administración debía, para el caso de querer prorrogar el contrato, dictar nueva resolución comunicándolo. Al no hacerlo, es lógica la forma de actuar de la mercantil entendiendo extinguido el contrato. Por lo que se podría aducir el principio de confianza legítima, acuñado por doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas e incorporado por sentencias del Tribunal Supremo Español. Tal principio supone que, según declara textualmente la **STJCE de 31 de mayo de 2005 (ECLI:EU:C:2005:151)** “*cualquier operador económico al que una institución haya hecho concebir esperanzas fundadas tiene derecho a invocar el principio de protección de la confianza legítima*”.

⁹ Cfr. SALA ARQUER, El principio de continuidad de los servicios públicos, Madrid, 1977.

Por su parte, nuestro Tribunal Supremo, en su **Sentencia de 15 de abril de 2005 (ECLI: ES:TS:2005:2316)**, declara que: “*si la Administración desarrolla una actividad de tal naturaleza que pueda inducir razonablemente a los ciudadanos a esperar determinada conducta por su parte, su ulterior decisión adversa supondría quebrantar la buena fe en que ha de inspirarse la actuación de la misma y defraudar las legítimas expectativas que su conducta hubiese generado en el administrado*”.

Si en la primera, la solicitud de prórroga del contrato público fue respondida por la administración en una resolución expresa, no es posible pues entender que el silencio administrativo tras la segunda presentación de solicitud de prórroga fuera uno positivo. Por lo que, también a través del principio de confianza, se justifica la interpretación del silencio de la administración, como uno negativo y del contrato, como extinto.

5.- NULIDAD DE LA IMPOSICIÓN DE PENALIDADES POR SER LOS SUPUESTOS INCUMPLIMIENTOS CONTRACTUALES POSTERIORES A SU EXTINCIÓN .-

En virtud a todo lo anterior, se puede concluir que, efectivamente, no es admisible considerar prorrogado automática o tácitamente el contrato de referencia, debiendo haber quedado resuelto el 15 de abril de 2018, por lo que, en cuanto a las prestaciones ofrecidas con posterioridad a dicha fecha, son servicios sin contrato realizados por razones de interés público y los supuestos incumplimientos alegados por la administración, manifiestamente posteriores suponiendo la nulidad de las penalidades contractuales por cuanto no existía el contrato.

Dichas penalidades fueron impuestas a la mercantil a través de una resolución de fecha de 10 de junio de 2019, alrededor de un año tras la extinción del contrato:

“ *primero: Proponer que por el órgano de contratación se tipifique como falta grave, la conducta descrita de no recoger los residuos de los polígonos industriales de La Puebla de Cuarte de Huerva, un día de los seis a los que estaba obligada la empresa contratista,*

proponiendo al órgano de contratación la imposición a la mercantil RESIMUN S.L., de una penalización de 1000 euros.....al ser una obligación esencial.....longevidad de tal proceder.....en función del ahorro económico y operativo....para la mercantil. Segundo: Descontar/deducir de la facturación del mes de febrero... de 45.145,10 €...

Tercero: Proponer...se tipifique como falta grave.... “:

Las supuestas no prestaciones de servicio por las que la mercantil hubiera incurrido en incumplimiento, se refieren todas y cada una al periodo en el contrato ya se encontraba extinto. Si no existe contrato, no hay cláusula infringida, ni tipificación de la supuesta infracción ni sanción vinculada a la misma.

Por tanto, y en resumidas cuentas, no existía prórroga del contrato de prestación de servicios que pudiera justificar la imposición de penalidades por los supuestos incumplimientos alegados por la administración.

SEGUNDO.- La posibilidad de haber incurrido en incumplimiento de obligaciones contraídas en el pliego contractual por modificación consensuada con la administración de los servicios del pliego (pese a que el programa de prestación de servicios era plenamente consentido por el Ayuntamiento; según manifestaciones y documentación probatoria del cliente) y realizando la mercantil otras prestaciones para el Ayuntamiento que se consideraban de mayor necesidad que la recogida de residuos los sábados de las zonas industriales.

1. Adecuación del programa de trabajo consentida y conocida por la Administración.

Tal y como se ha fundamentado en el punto anterior, el contrato dejó de desplegar efectos con anterioridad al periodo en el que se le imputan supuestos incumplimientos y sus respectivas penalidades, y, por tanto, los meritados no son válidos.

No obstante, y aunque la Juzgadora considerase que el mismo se hubiera prorrogado de forma correcta, es importante señalar que la mercantil no es responsable de ningún incumplimiento del contrato de prestación de servicio público, sino que se trataba de una adecuación de la ejecución del mismo, ordenada, conocida y consentida por el Ayuntamiento de Cuarte.

Lo incuestionable es que el Ayuntamiento de Cuarte, incumplió la Ley procedural y no notificó el acuerdo de prórroga, provocando que la segunda prórroga del contrato fuera tácita. Me remito en este punto al primer fundamento del presente dictamen donde se expone la doctrina mayoritaria que rechaza los efectos de este tipo de prórrogas. En consecuencia, las penalidades impuestas que se rigen por los cauces y garantías del procedimiento sancionador; resultan nulas de pleno derecho y ello porque de las potestades punitivas de la administración exige inseguridad jurídica que no se cumple en el seno de un contrato prorrogado tácitamente.

No puede pues, dicha administración aprovechar su actuar clandestino y utilizar sus poderes exorbitantes para imponer a la mercantil penalidades que son nulas de pleno derecho por no tener sustento contractual ni jurídico para su imposición.

Pero, además, es imposible que el concesionario, de propia iniciativa, haya dejado de realizar prestaciones semanales sin que nadie le reclame en 12 años, y que haya realizado nuevas y costosas prestaciones (acreditadas) por propia iniciativa, de forma clandestina y perjudicando sus propios intereses. No puede el ayuntamiento pues pretender resultar beneficiado de su inacción y del incumplimiento de sus funciones administrativas por no adaptar el contrato a la realidad de los programas de trabajo con el oportuno equilibrio económico.

Resultaría manifiestamente extraño que, siendo un servicio, el de recogida los sábados que no se ha prestado en, al menos 12 años, no haya existido ninguna queja de ningún alcalde ni de los propios polígonos. De esta forma, no puede descontarse dicha cantidad y la factura presentada por la mercantil debe ser abonada en su totalidad.

Explica de forma verbal el administrador de RESIMUN S.L. que, al inicio de la actividad en 2007, se subroga la plantilla de trabajadores con sus turnos anteriores y siguen el programa de trabajo anterior. (En este sentido, sería pertinente emplazar a uno de dichos trabajadores para que asista al acto del juicio y testifique que así es como se venían realizando los trabajos con la concesionaria anterior).

Pero eso no es todo, si no que si se acude ahora a la página web del municipio de Cuarte de Huerva, la Administración deja clara constancia que a día de hoy tampoco se recoge la basura los sábados en los Polígonos Industriales.

Quedaría acreditado pues, sin lugar a duda, que los sábados no se ha recogido residuos en los polígonos industriales en cuestión, ni por RESIMUN S.L., ni los anteriores ni ahora que el servicio es gestionado de manera directa por el Ayuntamiento de Cuarte de Huerva.

Se debería concluir pues, que no hay causa para descontar cantidad alguna por hacer exactamente lo mismo y de la misma forma y manera que se ha venido ejecutando el contrato entre las partes, y ello con independencia de entender no eficaz la prórroga no notificada a la mercantil.

No es admisible que el Ayuntamiento vaya contra sus propios actos, quiebre la confianza legítima de la mercantil en el cobro habitual de sus facturas precedentes y modifique sorpresiva y unilateralmente realizando un descuento desmesurado en la última factura del servicio.

Durante doce años ha sido pacífica la relación entre ambas entidades, habiendo un reajuste del programa de trabajo del contrato equilibrado y a coste cero, no se realizaba la inútil prestación de recoger los sábados en los polígonos pero se recogían nuevas islas de contenedores soterrados, y se atendían muchos nuevos contenedores no previstos en el pliego.

No es lícito cambiar del criterio de los anteriores 12 años y aplicar a las facturas del mes de febrero y marzo de 2019 (últimos meses de prestación) otra interpretación que la basada en la buena fe y la confianza legítima. Es que, desde el primero de los 144 meses de la concesión, hasta el último de esos meses. No se entiende que ahora los funcionarios que llevan 23 años en el cargo argumenten que faltaba la autorización de la Junta del AYUNTAMIENTO. Una autorización que ese mismo funcionario estaba obligado a impulsar.

A más a más, tampoco puede ser alegado incumplimiento de las directivas de la Administración puesto que en los doce meses a los que se achaca el mal llamado incumplimiento, nunca hubo tal porque la mercantil nunca recibió instrucción de recoger los sábados, y por tanto, siguió prestando el servicio conforme a los precedentes y con buena fe y confianza legítima. El Servicio no realizado es innecesario y superfluo, no exigido, las empresas de dicha zona industrial no trabajan los sábados y no generan residuos durante dicho día.

2. Desnaturalización de la figura de la *penalidad contractual*

El Ayuntamiento de Cuarte no busca con el expediente “sancionador” la acomodación de un contratista al contrato, sencillamente utiliza la multa pecuniaria para recaudar lo que no debe, desnaturaliza completamente la figura de la penalidad contractual como si de una sanción gubernativa se tratase; hecho que contraviene gravemente la jurisprudencia dictada en ese sentido; como:

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de fecha 09 de febrero de 2005, (ECLI:ES:TSJCV:2005:741), que manifiesta en su Fundamento de Derecho Segundo: “*La jurisprudencia tiene declarado que cuando la Administración impone al contratista las expresadas penalidades no ejercita su potestad sancionadora, sino que su imposición se efectúa en el contexto de la contratación administrativa, haciendo aplicación de cláusulas contractuales aceptadas por las partes, habida cuenta que las cláusulas penales establecidas en los contratos administrativos ,*

como ocurre en el Derecho Civil, se rigen por lo acordado entre las partes, sin que la posición privilegiada que ocupa la Administración en la contratación administrativa altere o desnaturalice las relaciones jurídicas surgidas de los pactos suscritos por los contratantes.”

Cierto siendo lo anterior, la imposición de penalidades es utilizada en la contratación administrativa como medio coercitivo o de presión al contratista, que se aplica para asegurar el cumplimiento regular de las obligaciones contractuales dentro del plazo prefijado, siendo pues incompatible su imposición con la resolución del contrato. Así las cosas, no se puede prever en el caso actual, ya que no se impone con el fin de “forzar a la concesionaria a ejercer la actividad según los pliegos del contrato”, sino que, en primer lugar, dicho contrato ya no existía, y en segundo lugar, se hace cuando la actividad de la mercantil ya había finalizado¹⁰. Si las penalidades van dirigidas primordialmente a que el contratista cumpla el contrato en todos sus extremos, poca lógica tiene que se impusieran en el momento en el que la mercantil ya había cesado en su prestación del servicio.

Pudiendo alegarse una posible mala fe por parte del Ayuntamiento de Cuarte que ha adoptado una conducta omisiva tendente a beneficiarse de la buena fe de la mercantil hasta el punto de pretender lucrarse de la ventaja económica obtenida a lo largo de todo un año de prestación del servicio en claro perjuicio de la mercantil.

Aunque hubiera subsistido contrato, tampoco cabe imponer multas pecuniarias si el procedimiento no se ha iniciado con anterioridad a la finalización del mismo, por ser contrarias a su esencia (pues ya hemos dicho que son un medio de presión para asegurar el cumplimiento regular de la obligación o función coercitiva para estimular el cumplimiento), y así lo dice la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 5^a, Sentencia de 18 Mar. 2015, Rec. 31/2013 (ECLI:ES:AN:2015:1138), en cuyo Fundamento de Derecho Tercero, considera, que no ha lugar a imposición de penalidades una vez ejecutado el contrato de servicios adjudicado, sino que debió de haberse realizado con carácter previo a su finalización.

¹⁰ En el mismo sentido, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 29 de febrero de 2012 ECLI:ES:AN:2012:1051

Lo mismo es desarrollado en jurisprudencia del Tribunal Supremo en sentencia de 21 de marzo de 2019, que resuelve el recurso de casación nº 1372/2017 (ECLI:ES:TS:2019:1689):

- “a) No responden al ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, sino que es una facultad de coerción para la correcta prestación contractual.*
- b) No estamos ante un procedimiento administrativo autónomo, sino ante trámites, decisiones e incidencias dentro del procedimiento de ejecución del contrato público.*
- c) No les es de aplicación los artículos de la LPACAP: 21.3.a) y 25.1.b.”*

En ningún momento, durante la vigencia del contrato finalizado en abril de 2018, ni antes del 31 de marzo de 2019 en el que se cesa toda prestación de recogida de residuos por parte de la mercantil, se emite resolución de inicio de expedientes de incoación de procedimiento de imposición de penalidades por los supuestos incumplimientos alegados. Imposible la pues, de esta manera, la alegación que se prevé se vertirá de contrario sobre el desconocimiento de dicha situación debido a que entre otras, la factura se emite por parte de la mercantil con total desglose de los partes diarios donde queda completamente manifiesto que los sábados no se recogía en los polígonos industriales, siendo imposible que la administración, en doce años no se hubiera percatado de lo mismo.

Igualmente, y aunque se hubieran dado dichos incumplimientos, en ningún momento sería procedente la imposición de penalidades por el incumplimiento de todo el año anterior, siendo las facturas penalizadas ya aprobadas con anterioridad, en su impugnación, la administración estaría actuando contra sus actos y debería de haber seguido procedimiento declarativo de lesividad. La imposición de penalidades en los términos en los que se imponen, supondría que la Administración estaría revocando de oficio, sin previa declaración de lesividad cada una de los acuerdos declarativos de derecho de reconocimiento de cada una de las 10 facturas previas aprobadas sin reparo alguno, las de los meses de abril de 2018 a enero de 2019, ya que a ellas obedece los 10/12 de la cantidad descontada por los servicios supuestamente no prestados.

A través de dicho comportamiento, estaría incurriendo en una vulneración flagrante del art. 109 de la Ley 39/2015, que conllevaría la nulidad absoluta de la resolución de 10 de junio de 2019, consecuencia del art. 47.5 de la misma norma, que dice que son nulos de pleno derecho: "Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados".

A los efectos de la correcta retribución de la mercantil durante la situación que se origina con la prolongación de facto del servicio público, los meses de abril de 2018 a marzo de 2019, es de plena aplicación lo que dice la Junta Consultiva¹¹ antes citada:

".....la situación de continuidad del servicio imprevista en el momento de la licitación inicial y que sólo es imputable a la entidad pública titular del servicio, el principio rector de las relaciones entre las partes debe ser el de evitar el enriquecimiento injusto de la Administración a costa del concesionario como consecuencia de su deber de continuar con la prestación del servicio público.

Por ello, la totalidad de los gastos que se generen en este nuevo periodo deben ser adecuadamente compensados y la forma correcta de hacerlo es atendiendo a las condiciones previstas en el contrato original (tales como reparación de instalaciones por obsolescencia, nuevos gastos derivados del incremento de prestaciones, etc.) Esto no quiere decir, como hemos reiterado, que se siga cumpliendo el contrato primigenio, pues el mismo ya ha sido extinguido por el transcurso de su plazo máximo, sino que la nueva prestación que se ejecuta extramuros del contrato es, no obstante, similar a la que se amparaba en aquel, se origina en el contrato y debe cumplirse en la medida de lo posible conforme a las previas estipulaciones de las partes"

¹¹ Resolución Junta Consultiva del Estado expediente 31/57 en un asunto del año 2006

En resumidas cuentas, las resoluciones dictadas por el Ayuntamiento de Cuarte por las que se imponen penalidades a la mercantil por incurrir en supuestos incumplimientos contractuales, deben ser declaradas nulas por cuanto se refieren a adecuaciones hechas en el programa de trabajo hechas de forma conocida y consentida por la Administración, además de por imponerse de forma completamente errónea por no seguir el procedimiento indicado y por no haberse incoado en el momento determinado y previsto legalmente.

TERCERO.- Posibilidad de haber incurrido la funcionaria que emite el informe propuesta de resolución en causas de abstención del art. 23 de la Ley 40/2015 por mantener un interés personal en el asunto, y el posible deber de la misma de inhibirse por además carecer de condición de funcionaria de carrera y titulación adecuada.

Se analiza la presente cuestión por la posibilidad que supondrían los motivos descritos de provocar que el informe-propuesta que sirve para fundamentar u sustentar las resoluciones por los que se imponen las penalidades a la mercantil, esté viciado de nulidad.

Los expedientes de imposición de penalidades han de cumplir los principios del procedimiento sancionador:

Han de ser instruidos por funcionarios de carrera, caracterizados por una estabilidad laboral que garantiza su objetividad. Una estabilidad que no tiene la Sra. Martínez.

La persona que instruye, y emite los informes-propuesta no es funcionaria de carrera y carece de la titulación que el Ayuntamiento aprueba en su Acta de 26 de marzo de 2018, que dice en su apartado 7.2.3º : “*-Si se asume la gestión directa, posibilidad/necesidad de proveer una plaza de técnico ambiental (perfil de ingeniero, biólogo, geólogo, ciencias ambientales...)*”.

La precitada Sra. Martínez, que suscribe los Informes Propuesta, es personal laboral no fijo, no cumpliendo así, la condición de funcionaria de carrera con la titulación exigida por el propio Ayuntamiento de Cuarte, y, por tanto, no debió emitir los meritados informes-propuesta. El mismo secretario del Ayuntamiento, declara que la Sra. Martínez, dispone solamente de la formación asimilada a C1, no tiene ni la calificación de técnico superior, ni la de técnico medio. Es lógico pues, que por falta de la formación necesaria, incurra en los errores que pone de relieve el dictamen. Esto es un vicio de nulidad de todo expediente de sanciones o penalidades que haya instruido y que instruya. Recordemos que los actos objeto de recurso dictados en el procedimiento informado por la técnico no cualificada son: de un lado dos penalidades y una deducción de servicios, actos todos ellos cuya naturaleza es indiscutiblemente restrictiva de derechos.

Es jurisprudencia uniforme y reiterada que solo los funcionarios de carrera (tampoco los funcionarios interinos) están habilitados para instruir expedientes sancionadores en atención que solo aquella condición garantiza su independencia presente y futura. Por ello las penalidades impuestas a la mercantil son nulas.

Adicionalmente, de la información aportada por el cliente, se entrevé una posible concurrencia de causa de inhibición en la persona de la Sra. Ramírez, ya que consta que la misma, en el año 2017, presentó solicitud de trabajo en una de las filiales de la mercantil, que fue negada por la misma, hecho que perfectamente podría haber desencadenado cierto resentimiento de la misma frente a la mercantil.

La Ley 40/2015 en su artículo 23 prevé dentro de los motivos por los que se debe producir la abstención a intervenir en un procedimiento, la abstención por tener enemistad manifiesta con algunas de las personas mencionadas en el apartado c) del segundo del mismo precepto:

“Son motivos de abstención los siguientes:

C) Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior”.

No obstante, si bien es cierto lo anterior y podría ser alegado en el correspondiente procedimiento contencioso administrativo, lo cierto es que no obra prueba suficiente para poder dejar acreditados los hechos en aras a que se viera estimada dicha alegación, este es mi parecer, que someto a cualquier otro criterio mejor fundado en derecho.

Reiterada doctrina establece que enemistad como causa de recusación de los funcionarios que intervienen en los procedimientos administrativos no ha de producirse de manera casual ni inconsistente, sino que debe ser manifiesta por evidente y fuera de toda duda razonable. Siendo lo evidente y manifiesto aquello que se aprecia a través de la realidad de los hechos observados sin necesidad de prueba que lo confirme. Por su parte, la **STSJ de Madrid de 24 de mayo de 2001, - (ECLI:ES:TSJM:2001:7110)** establece que para que la enemistad se pueda reputar como "manifiesta" debe ser ostensible, evidente y hasta pública sin tener que mediar una especial argumentación. Así se sostiene que para que pueda prosperar una recusación por esta causa no basta la simple alegación genérica sobre la enemistad con el funcionario actuante, sino que ha de explicarse la especial razón de esa presunta enemistad con el funcionario, y la relación entre esa enemistad y el contenido material de las resoluciones o actuación de aquél.

En este sentido, hay que tener en cuenta que para el éxito de una pretensión como esta dentro del marco de un procedimiento en la vía contencioso-administrativa, no se admite una mera interpretación extensiva si no que corresponderá a esta parte probar que existe dicha enemistad manifiesta, en todos sus extremos exigidos por la jurisprudencia; hecho de gran dificultad, pues es muy complicado probar un juicio de valor y no una causa objetiva.

Además, el **artículo 23.4 de la Ley 40/2015** determina que *"las actuaciones de autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas en los que concurran motivos de abstención no implicará necesariamente y en todo caso, la invalidez de los actos en que hayan intervenido"*.

En virtud a todo lo anterior, emito un informe negativo de viabilidad de la pretensión de que existe el vicio de nulidad del informe propuesta debido a incurrir la persona que lo emite en causa de abstención por mantener relación de enemistad con la mercantil.

CUARTO.- Teoría del enriquecimiento injusto de la administración si no se abona la factura presentada.

Asimismo, basaría las pretensiones de la mercantil en la teoría que impide el enriquecimiento injusto de la Administración y el consecuente detrimiento patrimonial causado al contratista, doctrina aplicable al supuesto de hecho en el que la administración titular, en un claro abuso de su posición, obligó por la vía de hecho al concesionario a seguir en la continuidad de la prestación del servicio e impuso penalidades manifiestamente contrarias a derecho. Situación que generó la obligación del Ayuntamiento a abonar los servicios de la mercantil teniendo en cuenta la proscripción del enriquecimiento injusto de las partes en el contrato, como tiene declarada la constante Jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS de 9 octubre de 2000 y de 1 de marzo de 2004).

La institución del enriquecimiento injusto, es una figura resarcitoria de construcción jurisprudencial que lo configura como un principio general del derecho, cuyo incumplimiento genera obligación de resarcir¹². Esta figura pone la atención en el sujeto que se ha enriquecido (Administración) que deja en segundo plano al agente provocador del enriquecimiento.¹³

¹² Vid. REBOLLO PUIG, M. (1994): El enriquecimiento injusto de la Administración pública... p. 10- 12.

¹³ EFECTOS DE LA INVALIDEZ Y PRÓRROGA DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS VICENÇ AGUADO I CUDOLÁ, PONENCIA PARA EL XII CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PROFESORES DE DERECHO ADMINISTRATIVO, LA LAGUNA, 3 Y 4 DE FEBRERO DE 2017 (PAGS 31 Y SS.)

A este respecto, conviene recordar los requisitos exigidos por la construcción jurisprudencial de la Sala 3^a del Tribunal Supremo – por todas STS 11/05/2004, STS 28/01/1956, STS 22/09/1986-, para que proceda la acción de enriquecimiento injusto:

- A) Un enriquecimiento o aumento del patrimonio del constituido por cualquier ventaja o atribución patrimonial abocada a producir efectos definitivos.
- B) El empobrecimiento de quien reclama o de aquel en cuyo nombre se reclama, pecuniariamente apreciable, aunque entendido en su más amplio sentido siempre
- C) que no provenga directamente del comportamiento de quien lo sufre. Es de especial relevancia aducir en este sentido lo fundamentado en la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de noviembre de 1979: *"que incluso en la hipótesis de que la realización de una obra o servicio por un particular, en beneficio de la Administración, no cuente con una base paccionada, por elemental que sea (...) lo procedente, ante la situación fáctica irreversible, y los intereses subyacentes, es configurar esta situación jurídicamente como cuasicontrato de gestión de negocios en virtud de la cual la Administración debe compensar al cuasicontratista por el enriquecimiento que su actividad le haya reportado, disponiendo éste de una actio in rem verso, fundada en el enriquecimiento sin causa que se produciría, de no funcionar los debidos resortes compensatorios"*.
- D) La relación causal entre el empobrecimiento y el enriquecimiento de forma que éste sea el efecto de aquél. O, dicho en otros términos que al enriquecimiento siga un correlativo empobrecimiento.
- E) La falta de causa o justificación del enriquecimiento y del correlativo empobrecimiento.

Son aplicables al presente conforme a doctrina general de los órganos consultivos que acuden a la figura del enriquecimiento injusto para fundamentar la indemnización del contratista que de hecho presta el servicio tal y como queda reflejado por la Junta

Consultiva de Contratación Administrativa que señala en su informe 4/2016¹⁴: “*Esta teoría, de elaboración jurisprudencial, como las STS de 9 de octubre de 2000 o de 1 de marzo de 2004, exige el cumplimiento de los mismos requisitos previstos en la legislación civil*”.

En este mismo sentido, expresamente pone de relieve MANUEL REBOLLO¹⁵ lo siguiente: “*para poder aplicar en esos casos la doctrina del enriquecimiento injusto hace falta un cierto consentimiento por parte de la Administración o, al menos, su conocimiento pasivo, y, además, que las obras suplementarias no sólo sean útiles, sino que resulten necesarias. Se trata de mínimos mecanismos de cautela para evitar actuaciones fraudulentas que, por sus consecuencias finalmente positivas para el empresario, amparen la huida de los principios de legalidad y concurrencia*”.

En definitiva, y como señala Jurisprudencia Mayor, que ahora se reproducirá, en la **STS de 12 de diciembre de 2012 (ECLI:ES:TS:2012:8362)**:

“*no es solo un principio general del derecho, que rige también en el derecho administrativo, sino que además debe de considerarse como una acción propia y singular del derecho administrativo, diferente de la que se ejercita en el ámbito civil, precisamente por las particularidades del ámbito administrativo. Pero es que además, debe significarse que son muchas las sentencias dictadas por este Tribunal sobre el posible enriquecimiento injusto de la Administración, la mayor parte producidas en el ámbito de la contratación administrativa (STS de 21 de marzo de 1991, 18 de julio de 2003 , 10 de noviembre de 2004 , 20 de julio de 2005 y 2 de octubre de 2006), en las que se parte de actuaciones realizadas por un particular en beneficio de un interés general cuya atención corresponde a una Administración pública, y su núcleo esencial está representado por el propósito de evitar que se produzca un **injustificado desequilibrio patrimonial en perjuicio de ese particular, supuestos que además exigen para asegurar los principios***

¹⁴ Informe 4/2016 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa relativa a cuestiones referentes a la duración de un contrato de servicios y su prórroga, plazo de ejecución y plazo de duración, retraso en la ejecución del servicio por causas no imputables al contratista [Grupo 18].

¹⁵ falta

de igualdad y libre concurrencia que rigen en la contratación administrativa, que el desequilibrio ha de estar constituido por prestaciones del particular que no se deban a su propia iniciativa ni revelen una voluntad maliciosa del mismo, sino que tengan su origen en hechos, dimanantes de la Administración pública, que hayan generado razonablemente en ese particular la creencia de que le incumbía un deber de colaboración con dicha Administración”.

Es un hecho no controvertido que RESIMUN S.L. estuvo prestando el servicio de Recogida y Tratamiento de Residuos Sólidos Urbanos en el municipio de Cuarte de Huerva desde el día 27 de febrero de 2007; y que desde el día 15 de abril de 2018, hasta el 31 de marzo de 2019, se realizó sin amparo contractual. Es claro que la orden de continuidad del servicio se produjo de forma tácita, no permitida contractual y legalmente, y provocada por causa imputable al Ayuntamiento consistente en la no manifestación expresa de prorrogar el contrato y en el retraso culpable de la aprobación del expediente de contratación y formalización del mismo a nuevo concesionario o de asunción propia de los servicios. Es decir, que la situación de patología en la continuación de la prestación se genera como consecuencia de la exclusiva y manifiesta responsabilidad del Ayuntamiento de Cuarte de Huerva. En dicho contexto, surgieron prestaciones a favor de la Administración sin la correspondiente cobertura contractual lo que se puede reconducir a un supuesto de nulidad absoluta o de pleno derecho. Siendo esto así, el proveedor de la prestación, RESIMUN S.L., incluso conociendo a normativa de contratos no es el que tiene el dominio de la situación, que todavía corresponde al Ayuntamiento, pero sigue realizando su actividad en aras de cubrir la gestión del servicio con carácter esencial para la ciudadanía. Una simple orden del Ayuntamiento para cesar en su actividad hubiera sido suficiente. Pero no solo no vela por el estricto cumplimiento de la legalidad, sino que es el generador de la situación.

Cabe señalar que hoy en día, se prevén cauces legales previstos en la normativa contractual para ciertos supuestos excepcionalísimos, recogidos en la actual ley vigente en su artículo 29.4 que prevé la prórroga legal cuando a su vencimiento no se hubiera formalizado todavía uno nuevo con el fin de garantizar la continuidad en la prestación del servicio esencial, siempre que este desajuste hubiera sido resultado de una serie de

acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación. Además de deber mediar una serie de razones de interés públicos que justifiquen la no interrupción de la prestación, debiendo cumplirse el límite temporal de nueve meses y siempre que el anuncio de licitación hubiera sido publicado tres meses antes de la finalización del anterior.

Como se puede observar, la prórroga ni siquiera podría razonarse con la legislación actual, ya que la administración no cumplió con ninguna de sus obligaciones para la formalización de una nueva licitación contractual; a máxime no podría razonarse con la anterior legislación vigente y aplicable al contrato celebrado con el Ayuntamiento, que no tenía en su redacción ninguna de las anteriores indicaciones. La situación que se describe supone una ilegalidad que consigue poner en entredicho la integridad del sistema.

Al margen de dicha situación de ilegalidad derivada de una causa de nulidad existente, el hecho que se entrevé es que se han venido realizando una serie de prestaciones en favor de una Administración, el Ayuntamiento de Cuarte por indicación tácita, a su satisfacción generando un enriquecimiento injusto a favor del mismo.

Para afrontar los casos en los que se enfrenta una contratación irregular y sus correspondientes consecuencias, se puede acudir a distintas vías, siendo estas la nulidad contractual y el enriquecimiento injusto de la Administración Pública. Sin embargo, para el caso presente, la más adecuada es la que se viene señalando, la aplicación de la doctrina del enriquecimiento injusto debido a que, como establece REBOLLO PUIG, se ha de reconocer que la aplicación de la teoría del enriquecimiento sin causa de la Administración antes que el régimen de la nulidad contractual garantiza mejor en muchos casos la justicia de la solución y hace más simple la solución jurídica de los problemas que surgen en este marco¹⁶.

¹⁶ M REBOLLO PUIG, 1995 *El enriquecimiento injusto de la Administración*, Madrid. Marcial Pons. In totum.

De esta manera lo que se pretende no es tanto destruir los efectos de la nulidad del contrato o más bien su inexistencia, si no, deshacer los enriquecimientos injustos que se han generado.

Hecho que debe derivar en la siguiente consecuencia, la obligación de parte del Ayuntamiento de Cuarte de abonar efectivamente los servicios prestados teniendo en cuenta la proscripción del enriquecimiento injusto de las partes en el contrato, como tiene declarada la constante Jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS de 1 de marzo de 2004).

Por tanto, debe dicha entidad compensar a la mercantil íntegramente por la totalidad de los gastos en los que haya tenido que incurrir para asegurar la efectividad de la prestación, de forma que en aplicación de la teoría del enriquecimiento injusto procedería en todo caso la estimación de dicha justa pretensión efectuada, porque, de lo contrario, se estaría produciendo un evidente empobrecimiento o detrimento patrimonial de la mercantil y el consecuente beneficio o enriquecimiento del Ayuntamiento. .

A los efectos de la correcta retribución de la mercantil durante la situación que se origina con la prolongación de facto del servicio público, los meses de abril de 2018 a marzo de 2019, es de plena aplicación lo que dice la Junta Consultiva antes citada:

“....la situación de continuidad del servicio imprevista en el momento de la licitación inicial y que sólo es imputable a la entidad pública titular del servicio, el principio rector de las relaciones entre las partes debe ser el de evitar el enriquecimiento injusto de la Administración a costa del concesionario como consecuencia de su deber de continuar con la prestación del servicio público.

Por ello, la totalidad de los gastos que se generen en este nuevo periodo deben ser adecuadamente compensados y la forma correcta de hacerlo es atendiendo a las condiciones previstas en el contrato original (tales como reparación de instalaciones por obsolescencia, nuevos gastos derivados del incremento de prestaciones, etc.) Esto no quiere decir, como hemos reiterado, que se siga cumpliendo el contrato primigenio, pues

el mismo ya ha sido extinguido por el trascurso de su plazo máximo, sino que la nueva prestación que se ejecuta extramuros del contrato es, no obstante, similar a la que se amparaba en aquél, se origina en el contrato y debe cumplirse en la medida de lo posible conforme a las previas estipulaciones de las partes.

De este modo, si por causas excepcionales, durante el periodo imprescindible para paliar esa situación excepcional, y atendiendo a la necesidad de garantizar la continuidad en la prestación del servicio, se justifica que se prolongue la prestación del contratista, éste deberá ser adecuadamente retribuido, especialmente en el supuesto de que se altere el equilibrio económico en detrimento del contratista, el cual deberá restablecerse adecuadamente para subvenir a las necesidades que plantea la prestación del servicio en este periodo. Tal prestación excede del contenido del riesgo y ventura asumido por el contratista conforme al contrato ya extinguido y, por ello, es claro que no tiene que soportar las consecuencias económicas de una situación no imputable a él y que va más allá del contrato en los términos pactados”.

No es pertinente pues que la Administración señalada vaya en contra de sus actos propios en las facturas aprobadas y abonadas anteriormente y consideren la modificación unilateral del programa de trabajo y la retribución de 10 facturas aprobadas y de las que cuestiona el informe inicialmente. El Ayuntamiento no se opuso a ninguna de las facturas anteriores, por lo que, ahora oponerse al pago de los mismos supondría una quiebra de los principios de buena fe y confianza legítima.

Asimismo, considero que no cabe descontar los servicios supuestamente no realizados durante los 10 meses anteriores a cargo de la factura de un solo mes, sin mediar previa declaración de lesividad, sino que en cualquier caso, solamente cabría intentar descontar los servicios supuestamente no prestados durante ese mes en exclusivo.

Los servicios descontados en la factura de febrero de 2019 no son los propios del mes de la factura sino que se corresponden en su mayor parte a los meses anteriores, cuyas

facturas fueron cada una de ellas, aprobadas y abonadas sin ningún tipo de reparo ni tacha por el Ayuntamiento de Cuarte. Por eso, entiendo que la anulación de dichos actos que ha realizado de plano el Ayuntamiento habría exigido una previa declaración de lesividad y la anulación conforme a derecho de cada una de las facturas aprobadas afectadas.

Si bien es cierto que El pliego de cláusulas administrativas en su cláusula 43 dice: “*el importe de las penalizaciones será deducido de la primera factura que se extienda una vez se confirme la imposición de la misma*” y ello permitiría que la penalización impuesta de 1.000 euros pudiera ser deducida de la facturación de febrero; pero los 45.145€ no son una penalización, son una deducción de servicios no ejecutados, no tienen carácter indemnizatorio ni sancionador y por lo tanto no les es aplicable ese procedimiento de la cláusula 43 del pliego específico para penalizaciones.

En consecuencia, la única solución conforme a derecho para la deducción de servicios no ejecutados es realizarla antes de aprobar la factura mensual correspondiente, pues una vez aprobada y abonada constituye un acto válido cuya anulación exige necesariamente la previa declaración de lesividad. Así las cosas, y teniendo en consideración que la factura objeto de este procedimiento no es una factura de liquidación del contrato sino que es la factura ordinaria de los servicios prestado en el mes de febrero, parece claro que de la misma únicamente se hubieran podido descontar los servicios no realizados en ese mes, pero no los de meses anteriores. Otra cosa hubiera sido suspender el pago en aplicación de compensación de deudas, lo que no era posible, ya que no había deudas liquidadas y firmes pendientes.

No cabe tampoco aplicar ninguna compensación de deudas sin el oportuno procedimiento y con vulneración del Reglamento General de Recaudación según la prohibición recogida en el art. 39.1 LCSP 2017 a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -LPACAP-, cuyo art. 47.1.e) señala que:

“son nulos de pleno derecho los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados”.

A más a más, se extrae de la documental aportada que la mercantil venía realizando servicios sin cobrar, servicios no cobrados como la de recogida de tres islas de contenedores soterrados y que según peritaje del ingeniero de caminos canales y puertos, asciende a una cifra entre 6.690 y 13.381€. El segundo de los servicios prestados es el de recogida de contenedores de papel-cartón que pasó de 38 contenedores inicialmente a 74 contenedores. Lo que supone un coste de 5.746,24€ no facturados, según concluye el perito, página 9 del informe. Por último, en relación al servicio de envases, igualmente se ha ampliado considerablemente el número de contenedores respecto de los previstos en el contrato en, al menos un 5%, lo que también supondría una cantidad pendiente de facturación de 2.193,51€ (página 10 del informe).

Por tanto, al llegar a entender que se puede descontar a la mercantil cantidad por ese inútil servicio de recogida en el 6º día de la zona Industrial, conllevaría reconocer el derecho al reequilibrio económico entre las partes para evitar el enriquecimiento injusto del Ayuntamiento.

Conforme a lo expuesto queda acreditado que no procede efectuar deducción alguna en la factura objeto del acto de recurso al haberse producido una compensación de servicios que excede en mucho el valor de los descontados.

QUINTO.- Análisis de las alternativas de la mercantil y el procedimiento a seguir para impugnar las meritadas resoluciones y su viabilidad jurídica, incluyendo la facultad jurídica de incluir en el recurso nuevos argumentos no incluidos en el escrito de alegaciones presentado por la mercantil en vía administrativa (causa de inadmisibilidad recurso contencioso administrativo).

PROCEDIMIENTO: Para proceder a la impugnación de las meritadas resoluciones administrativas se acudiría a la vía contencioso-administrativa (una vez agotada la vía administrativa) a través de la interposición de recurso contencioso-administrativo contra ambas. Procede la acumulación de pretensiones referidas a diferentes actos de la misma Mancomunidad, toda vez que el acuerdo del Ayuntamiento de 10 de junio de 2019 confirma y reproduce la resolución dictada por la presidencia el día 30 de abril de 2019 en lo relativo a la deducción en la facturación de los servicios supuestamente no prestados (no recogida de los polígonos industriales los sábados en el 6º día de la semana), en el servicio de recogida y transporte de fracciones de Residuos Sólidos Urbanos de Cuarte de Huerva. A más a más, los anteriores pronunciamientos parten del mismo informe de los Servicios Técnicos (propuesta-informe sobre la imposición de penalizaciones y deducción de servicios contratados no ejecutados) de fecha de 29 de abril de 2019 que es fundamento y motivación de ambas resoluciones.

Se cumplen, por tanto, los requisitos exigidos en el art. 34 LJCA, para proceder a la acumulación interesada.

La mercantil está legitimada para actuar ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo en virtud a lo dispuesto en el artículo 19¹⁷ de su Ley Jurisdiccional, siendo considerada como persona física que ostenta un derecho o interés legítimo.

El Ayuntamiento de Cuarte, a su vez, ostenta legitimación para ser parte demandada en el recurso por cuanto así lo estipula el artículo 21. a) del mismo cuerpo legal:

“1. Se considera parte demandada:

a) Las Administraciones públicas o cualesquiera de los órganos mencionados en el artículo 1.3 contra cuya actividad se dirija el recurso”.

¹⁷ Artículo 19. Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

1.Están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo:a) Las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo.

La mercantil deberá, en sus actuaciones ante el Juzgado de lo contencioso-administrativo conferir su representación a un Procurador y ser asistido por Abogado (art.23 LJCA).

El meritado recurso se deberá interponer contra las resoluciones precitadas a lo largo del contenido del presente dictamen, siendo actividad administrativa impugnable en virtud al art. 25.1. LJCA:

“1. El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa, 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”.

Se deberá aducir la pretensión de declaración de dichas resoluciones como contrarias a derecho y su consecuente anulación. Asimismo, deberá pretender el reconocimiento de una situación jurídica individualizada. (art. 31 y 32 LJCA).

Se deberá tramitar por el cauce del procedimiento ordinario habida cuenta de que las pretensiones en el mismo ejercitadas exceden de 30000€.

La cuantía que se fije deberá ser el valor económico de la pretensión objeto del mismo, por lo que, en cumplimiento del trámite previsto en el art. 40 y el 41 de la vigente Ley Jurisdiccional, es manifiesto que la cuantía será de 46.145,10€, resultantes de la suma de cada una de las pretensiones ejercitadas (45.145,10€ + 1000€).

El procedimiento deberá iniciarse con la interposición de un escrito reducido en el que se citarán los actos constitutivos de vía de hecho que se impugnen y se solicitará que se tenga por interpuesto. Deberá ir acompañado de la documentación señalada en el art. 45:

- (a) El documento que acredite la representación del compareciente, salvo si figurase unido a las actuaciones de otro recurso pendiente ante el mismo Juzgado o Tribunal, en cuyo caso podrá solicitarse que se expida certificación para su unión a los autos.
- (b) El documento o documentos que acrediten la legitimación del actor cuando la ostente por habérsela transmitido otro por herencia o por cualquier otro título.
- (c) La copia o traslado de la disposición o del acto expreso que se recurra, o indicación del expediente en que haya recaído el acto o el periódico oficial en que la disposición se haya publicado. Si el objeto del recurso fuera la inactividad de la Administración o una vía de hecho, se mencionará el órgano o dependencia al que se atribuya una u otra, en su caso, el expediente en que tuvieran origen, o cualesquiera otros datos que sirvan para identificar suficientemente el objeto del recurso.
- (d) El documento o documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos exigidos para entablar acciones las personas jurídicas con arreglo a las normas o estatutos que les sean de aplicación, salvo que se hubieran incorporado o insertado en lo pertinente dentro del cuerpo del documento mencionado en la letra a) de este mismo apartado.

A continuación, el LAJ examinará de oficio la validez de dicha comparecencia, tan pronto como la misma se haya practicado, si se estimase la concurrencia de todos los requisitos necesarios para su admisibilidad a trámite se pronunciará en dicho sentido.

Si con el escrito de interposición no se llegaran a acompañar los documentos expresados en el apartado anterior o los presentados fueran incompletos y, en general, siempre que el Secretario judicial estimase que no concurren los requisitos exigidos por esta Ley para la validez de la comparecencia, se procedería a requerir inmediatamente la subsanación de los mismos, señalando un plazo de diez días para que el recurrente pudiera llevarla a efecto y, si no lo hiciere, el Juez o Tribunal se pronunciaría sobre el archivo de las actuaciones.

La interposición deberá realizarse en cumplimiento del plazo previsto en el artículo 46 para dicha actuación, es decir en los 2 meses contados desde el día siguiente al de notificación del acto impugnable.

En el mismo se vendría a exponer de forma ordenada los antecedentes fácticos y se incluirían de forma fundamentada los siguientes argumentos jurídicos:

I.- El contrato administrativo quedó extinguido el 15 de abril de 2018, antes de los hechos a los que se refiere las resoluciones que se impugnan. Régimen jurídico de aplicación. No estando en vigor ningún contrato en los periodos en los que se impone penalidades contractuales a la mercantil.

II.- Las penalidades contractuales son nulas de pleno derecho, no hay contrato y en consecuencia no hay incumplimientos. El informe-propuesta está viciado de nulidad.

III.- Injusta deducción de cantidades en la factura de febrero de 2019. Enriquecimiento injusto de la Administración. Nula revocación de oficio de las facturas de abril de 2018 a enero de 2019.

IV.- Que la técnico D^a Ramírez, debería haberse inhibido y carece de la condición de funcionaria de carrera y titulación adecuada (para el caso de que se reúnan suficientes pruebas hasta el día de interposición del recurso, que en este momento no existen).

Procedimiento en el que se suplique al Juzgado que se acuerde la nulidad de las resoluciones emitidas por el Ayuntamiento de Cuarte de 30 de abril de 2019 y de 10 de junio de 2019, por considerarse contrarias de derecho; y se declare situación jurídica individualizada el derecho de la mercantil al cobro íntegro de las facturas retenidas sin descontar de las mismas cuantía alguna. Subsidiariamente, solicitaría que se dicte sentencia por la que se acuerde, en su caso, descontar de dichas facturas, únicamente la

cantidad de correspondiente por los 9 sábados no recogidos en ese mes y en el de marzo de 2019.

Proponiendo la siguiente prueba procesal para defender sus pretensiones:

I.- Documental pública.- Consistente en que se tengan por reproducidos todos los documentos que conforman el expediente administrativo que obra unido a autos.

II.- Documental.- Dando valor y eficacia probatorios a los documentos aportados durante la fase administrativa, y que constan incorporados en el expediente administrativo obrante en Autos, y a los documentos aportados junto al correspondiente escrito de demanda que se señalan a continuación:

- Contrato.
- Pliegos de cláusulas administrativas particulares.
- Pliego de prescripciones técnicas.
- Precios unitarios de la oferta.
- Solicitud prórroga 18/11/2016 presentada por la mercantil.
- Acuerdo del Ayuntamiento de Cuarte de prórroga de 21/11/2016.
- Solicitud de prórroga de 25/10/2017 presentada por la mercantil.
- Facturas de los servicios de marzo 2017 a marzo 2019.
- Acta de la Ayuntamiento de Cuarte de 26/03/2018.
- Dictamen Junta Consultiva de Contratación del Estado 31/17

III.-Peticiones de informes complementarios al Ayuntamiento de Cuarte de Huerva, a través del Juzgado:

- Se solicita a la demandada Copia, si la hay, de cuantos requerimientos escritos se hubieren realizado a mi representada en relación con los servicios descontados en la factura de febrero de 2019.
- Se solicita Informe de situación laboral de la Sra. Ramírez, indicando grado y nivel con arreglo al EBEP y su fecha de incorporación al Ayuntamiento de Cuarte.

IV.- Testifical: Don JUAN CARLOS FUENTES, responsable del contrato de RESIMUN, SL.

V.- Más Prueba.- Consistente en la ampliación de los medios probatorios ya propuestos en este.

-En lo relativo a la causa de inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo.
Este punto se añade, porque en vista de las alegaciones presentadas por la mercantil en vía administrativa, se prevé que sea alegado por parte de la Administración en el ámbito del procedimiento to contencioso-administrativo.

Es cierto que la mercantil, falta de asesoramiento jurídico especializado, en ningún momento negó en vía administrativa, la existencia de contrato durante esta segunda prórroga, y que es posible que, de contrario, en el procedimiento planteado en vía administrativa, se alegue causa de inadmisibilidad por incluir en este alegaciones distintas y complementarias a las aducidas dentro de la vía administrativa.

No obstante cabe señalar, que conforme a la jurisprudencia, la pretensión expuesta en la vía administrativa no puede ser esencialmente distinta de la formulada en la vía jurisdiccional y si bien pueden en el escrito de demanda alegarse en justificación de las pretensiones cuantos motivos procedan, aunque no se hayan alegado anteriormente en la vía administrativa, ello ha de entenderse en sus justos términos, es decir, en el sentido de poder alegarse nuevas razones o argumentos para fundamentar las pretensiones, pero no en el de suscitarse cuestiones nuevas, las que consisten en la falta de previo enjuiciamiento administrativo de la cuestión, que opera como antesala de su posterior enjuiciamiento jurisdiccional como requisito indispensable para el posterior actuar de la jurisdicción (EL DERECHO, EDJ 2007/233392, TS Sala 3^a, sec. 7^a, S 30-11-2007, rec. 64/2004. Pte: González Rivas, Juan José).

En el caso que nos ocupa, si se analiza la reclamación formulada por la ahora recurrente en vía administrativa y el suplico de la demanda rectora de dicho proceso, no se apreciarían diferencias de una mínima relevancia. Se trata de un argumento que se plantea que no modifica la pretensión principal, que es al igual que en las alegaciones en vía administrativa, la declaración de las resoluciones como nulas y la aplicación de la teoría del enriquecimiento injusto de la Administración.

VI. CONCLUSIONES

PRIMERO.- La segunda prórroga debe ser declarada nula debido a la inactividad de la Administración en el momento de resolver sobre la segunda solicitud de prórroga presentada por la mercantil de forma legítima. Así la Administración se convierte en la generadora de una situación de hecho que obliga a la mercantil a continuar con la prestación de gestión de servicio público de forma forzosa y sin amparo contractual, al estar la prórroga tácita prohibida legal y contractualmente para este tipo de contratos. Esto hace que, desde la fecha en la que finaliza la primera prórroga, la segunda no se realice de forma correcta y que, en consecuencia, el contrato quede extinto; forzando la nulidad de las resoluciones administrativas dictadas con posterioridad a dicha fecha.

SEGUNDO.- Fuera de vigencia el contrato desde el 15 de abril de 2018, cualquier supuesto incumplimiento alegado por la Administración no tiene base contractual, por lo que procede instar recurso contencioso contra ambas resoluciones administrativas que imponen penalidades a la mercantil. La mercantil, desde dicha fecha, hasta abril de 2019, venía prestando sus servicios sin amparo contractual, no desplegando el mismo efectos, tampoco lo producen sus cláusulas, sobre todo las dedicadas a los términos de cumplimiento de este, y a las penalizaciones asociadas a un cumplimiento deficiente, forzando así la nulidad de las resoluciones dictadas en ese sentido.

TERCERO.- Con relación al fondo real del asunto, queda más que acreditado que no se han producido incumplimientos por la mercantil recurrente en la prestación del servicio que justifiquen el descuento realizado y la imposición de las penalidades.

Los incumplimientos alegados por la administración se refieren todos y cada uno de ellos a los ajustes realizados con el consentimiento pleno de la administración, y, por tanto, no caben las resoluciones dictadas. La mercantil llevaba realizando ya 12 años el mismo programa de trabajo sin reparo alguno ni orden de cambio por parte del Ayuntamiento de Cuarte de Huerva, por lo que, cualquier pretensión de que los ajustes fueron realizados de forma unilateral y desconocida por la administración, debe ser completamente desestimada.

CUARTO.- Se emite informe de viabilidad positivo en relación a la pretensión sobre el vicio de nulidad que concurre en el informe propuesta emitido por la Sra. Ramírez por mediar causa de inhibición al carecer la misma de condición de funcionaria de carrera, y de titulación adecuada requeridas por el Ayuntamiento en acta que emite el 26 de marzo de 2018.

Si bien es cierto lo anterior, en respuesta a otra cuestión planteada por la mercantil, es mi opinión profesional que he argumentado en el correspondiente fundamento de derecho, que no es sostenible dentro del procedimiento contencioso administrativo, (al menos no con la prueba aportada para la realización de este dictamen), la pretensión de que la funcionaria incurrió además en una causa de abstención del art. 23 de la Ley 40/2015, por mantener una relación de enemistad con la mercantil. En vista de la jurisprudencia en la materia, **la prueba es insuficiente en este sentido; no obstante, si se pudiera recopilar hasta la fecha de interposición del recurso, nuevos medios probatorios de mayor fuerza, se podría incluir como uno de los fundamentos jurídicos del mismo.**

QUINTO.- TEORÍA DEL ENRIQUECIMIENTO INJUSTO.- En base a esta teoría se genera el derecho a que la mercantil vea retribuidos todos sus servicios de forma real y eficaz sin que la administración pueda, a través de su actuación fraudulenta, negarle la misma provocando un enriquecimiento injusto a su favor.

Hecho que debe derivar en la siguiente consecuencia, la obligación de parte del Ayuntamiento de Cuarte de abonar efectivamente los servicios prestados teniendo en cuenta la proscripción del enriquecimiento injusto de las partes en el contrato, como tiene declarada la constante Jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS de 9 de octubre de 2000 y de 1 de marzo de 2004).

Por tanto, debe dicha entidad compensar a la mercantil íntegramente por la totalidad de los gastos en los que haya tenido que incurrir para asegurar la efectividad de la prestación, de forma que, en aplicación de la teoría del enriquecimiento injusto procedería en todo caso la estimación de dicha justa pretensión efectuada, porque, de lo contrario, se estaría produciendo un evidente empobrecimiento o detrimento patrimonial de la mercantil y el consecuente beneficio o enriquecimiento del Ayuntamiento.

SEXTO.- ALTERNATIVAS DE LA MERCANTIL.- A tenor de todo lo expuesto en el dictamen, es mi consejo profesional, la interposición de un recurso contencioso administrativo contra ambas resoluciones, de fecha de 30 de abril de 2019 y contra la resolución de 10 de junio de 2019, que imponen penalidades por supuesto incumplimiento de la mercantil con deducción a cargo de una de las facturas emitidas por la misma.

En el suplico solicitaría al Juzgado que se acuerde la nulidad de las resoluciones por ser contrarias a Derecho y que se declare como situación jurídica individualizada el derecho a la recurrente al cobro íntegro de la factura nº 0000123456789 relativa al mes de febrero sin descontar de la misma cuantía alguna.

Subsidiariamente, solicitaría que se dictara sentencia por que se acuerde descontar de la factura únicamente la cantidad de 1719 euros por los 9 sábados no recogidos en ese mes y en el mes de marzo de 2019. Ya que la penalización por los sábados no recogidos en el último año, que es lo que se pretende hacer, no es posible sin instar previamente el procedimiento declarativo de lesividad debido a que las restantes 10 facturas ya fueron aceptadas y abonadas por parte de la administración, que no puede ir en contra de sus propios actos sin seguir el procedimiento adecuado.

VII.- REFERENCIAS FINALES

LEGISLACIÓN:

- Ley de Contratos del Estado, aprobado por el Decreto 923/1965, de 8 de abril
- Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas
- Ley 53/1999, de 28 de diciembre, por la cual se modificó la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas,
- Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000 de 16 de junio.
- Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobada por el Real Decreto Legislativo de 3/2011 de 30 de noviembre
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.
- RD 1098/2001 de 12 de octubre (Reglamento General de la Ley de contratos de las Administraciones Públicas).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

JURISPRUDENCIA:

- STS 22 de septiembre 1986 (ECLI:ES:TS:1986:14405)
- STS de 1 de marzo de 2004 (ECLI:ES:TS:2004:1356)
- STS de 23 de marzo de 2015 (ECLI:ES:TS:2015:1348)

- STS de 8 de marzo de 2011 (ECLI:ES:TS:2011:1259)
- STS de 15 de abril de 2005 (ECLI: ES:TS:2005:2316)
- STS de 12 de diciembre de 2012 (ECLI:ES:TS:2012:8362)
- STS de 21 de marzo de 2019 (ECLI:ES:TS:2019:1689)
- STSJ de la Comunidad Valenciana de 9 de febrero de 2005 (ECLI:ES:TSJCV:2005:741)
- Sentencia de la Audiencia Nacional de 18 de marzo de 2015. (ECLI:ES:AN:2015:1138)
- Sentencia de la Audiencia Nacional de 29 de febrero de 2012 (ECLI:ES:AN:2012:1051)
- STJCE DE 31 de mayo de 2005 (ECLI:EU:C:2005:151)
- STSJ de Madrid de 24 de mayo de 2001, - (ECLI:ES:TSJM:2001:7110)

LIBROS, ARTÍCULOS Y CAPÍTULOS DE LIBROS

Manuales:

- BLANQUER, D. *Los contratos del sector público* (2013) (p. 192). Tirant Lo Blanch, Valencia.
- REBOLLO PUIG, M. *El enriquecimiento injusto de la Administración Pública* (1995) Marcial Pons, Madrid.
- MARTÍN REBOLLO, L. *Manual de Derecho Administrativo y guía para el estudio de las leyes Administrativas* (2021) Aranzadi, Cizur Menor, Navarra.
- PAREJO ALFONSO, L. *Lecciones de Derecho Administrativo* (2018) Tirant lo Blanch, Madrid.
- GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo (2018): «*La responsabilidad en la ejecución de los contratos públicos: penalidades, responsabilidad frente a la Administración contratante y frente a terceros*», en GIMENO FELIÚ, José María (dir.): *Estudio Sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*. Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, pp. 1297- 1343.

Libros:

- RIVERO YSERN, E. *Procedimiento y contrato administrativo. Reflexiones sobre los contratos verbales de ejecución de obras y el enriquecimiento injusto* (2003) en *Estudios de Derecho público económico*: Libro homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián MartínRetortillo, Madrid: Civitas, p. 581.

Artículos:

- VICENÇ AGUADO I CUDOLÀ. *Efectos de la invalidez y prórroga de los contratos públicos* en el *XII CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PROFESORES DE DERECHO ADMINISTRATIVO*. La Laguna, 3 y 4 de febrero de 2017.

1. DICTÁMENES DE CONSEJOS CONSULTIVOS

- Informe de la Junta Consultiva de Canarias 24/2004, de 7 de junio
- Resolución Junta Consultiva del Estado expediente 31/57 en un asunto del año 2006,
- Informe 7/2009, de 3 de julio, de la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalidad de Cataluña, sobre Prórroga de un contrato de gestión de servicios públicos.
- Informe 2/2014 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias, sobre la prórroga tácita en el contrato de gestión de servicio público consistente en la recogida domiciliaria de basuras.
- Informe 4/2016 de la junta consultiva de contratación administrativa relativa a cuestiones referentes a la duración de un contrato de servicios y su prórroga. plazo de ejecución y plazo de duración. retraso en la ejecución del servicio por causas no imputables al contratista
- Informe de las Juntas Consultivas de Contratación Administrativa, de 14 de diciembre de 2018.

. **WEBGRAFÍA**

<https://bibliotecatirantcom.cuarzo.unizar.es:9443/cloudLibrary/ebook/info/9788490337059>

[59](#)

<https://derecholocal.es/criterio-novedoso/posible-continuidad-en-la-prestacion-de-un-servicio-municipal-habiendo-finalizado-la-vigencia-del-contrato>

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=91590>