



**T. S. J. MURCIA SALA 1 CON/AD
MURCIA**

SENTENCIA: 00411/2024

UNIDAD PROCESAL DE APOYO DIRECTO

N56820 SENTENCIA APELACION TSJ ART 85.9 LJCA
PALACIO DE JUSTICIA, RONDA DE GARAY, 5

DIR3:J00008050

Teléfono: Fax:

Correo electrónico:

UP3

N.I.G: 30030 45 3 2021 0003651

Procedimiento: AP RECURSO DE APELACION 0000214 /2023

Sobre: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

De D./ña. VECTORIS S.L

Representación D./Dª. GRACIELA GOMEZ GRAS

Contra D./Dª. AYUNTAMIENTO DE YECLA

Representación D./Dª. MARIONA LOPEZ SANCHEZ

**ROLLO de APELACION núm. 214/2023
SENTENCIA núm. 411/2024**

**LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MURCIA**

SECCIÓN PRIMERA

Compuesta por las Ilmas. Sras.:

Dña. María Consuelo Uris Lloret

Presidenta

Dña. Pilar Rubio Berná

Dña. María Esperanza Sánchez de la Vega

Magistradas

Han pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

La siguiente

SENTENCIA nº. 411/24

En Murcia, a nueve de octubre de dos mil veinticuatro



En el rollo de apelación núm. 214/2023 seguido por interposición de recurso de apelación contra la sentencia núm. 15/2023, de 26 de enero, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 4 de Murcia, dictada en recurso contencioso-administrativo núm. 549/2021, tramitado por las normas del procedimiento ordinario, en cuantía indeterminada, en el que figura como **parte apelante Vectoris, S.L.**, representada por la Procuradora D^a. Graciela Gómez Gras y dirigida por el Letrado D. Antonio Florit Vives, y como parte **apelada el Ayuntamiento de Yecla**, representado por la Procuradora D^a. Mariona López Sánchez y dirigido por el Letrado D. José Manuel Zapater Ibáñez, sobre contratación administrativa; siendo Ponente la **Ilma. Sra. Magistrada Dña. María Consuelo Uris Lloret**, quien expresa el parecer de la Sala.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

UNICO. - Presentado el recurso de apelación referido en el Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 4 de Murcia lo admitió a trámite y después de dar traslado del mismo a la parte apelada para que formalizara su oposición, remitió los autos a esta Sala, designándose Magistrado ponente y acordando que quedaran los autos pendientes para dictar sentencia, señalándose para que tuviera lugar la votación y fallo el día 27 de septiembre de 2024.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. – Antecedentes de interés

Vectoris, S.L. resultó adjudicataria del contrato de servicio de “Mantenimiento, limpieza y atención de las instalaciones deportivas municipales”, suscrito entre la citada mercantil y el Ayuntamiento de Yecla el día 14 de mayo de 2018.

Según lo previsto en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), el plazo de duración del contrato era de tres años, con posibilidad de tres prórrogas anuales por mutuo acuerdo de las partes, solicitada con un mínimo de seis meses de antelación a la finalización del plazo de vigencia del contrato o de la correspondiente prórroga.

La prestación del servicio se inició el día 1 de junio de 2018.



Vectoris, S.L. presentó ante el Ayuntamiento un escrito el día 17 de mayo de 2019 manifestando que el incremento por el Real Decreto 1462/2018, de 21 de diciembre, del Salario Mínimo Interprofesional, con el correspondiente incremento de coste de aportación a la cotización de la Seguridad Social, suponía un impacto relevante en el desarrollo del contrato. Solicitaba que se tuviera por puesta de manifiesto la situación “de relevante dificultad o incluso imposibilidad de llevar a término el contrato de referencia”, y “las dudas sobre la obligación de afrontar estos incrementos salariales por la empresa adjudicataria, cuando se trata de contratos públicos que estaban ya en vigor antes de la modificación del SMI operada a través del referido Real Decreto”. Interesaba, por último, que, en su caso, se procediera al reequilibrio financiero de la prestación, mediante la modificación del contrato.

En fecha 16 de diciembre de 2019 solicitó que se iniciara el expediente de resolución del contrato por mutuo acuerdo, y “de forma simultánea licite nuevamente el servicio, con elaboración de un presupuesto base de licitación acorde al valor real de la prestación soportada por la actualización del SMI”.

No consta respuesta del Ayuntamiento a estas peticiones.

El día 11 de marzo de 2021 presentó un nuevo escrito interesando que se tuviera por comunicado el vencimiento del contrato (vencía el día 31 de mayo de 2021), y “Tenga por comunicado la disposición de VECTORIS para seguir prestando el servicio al vencimiento del contrato hasta la adjudicación del nuevo contrato, en beneficio del interés público y a los efectos de no perjudicar a dicho Consistorio, previo requerimiento municipal al efecto y conforme a los términos que se pacten de mutuo acuerdo por ambas partes”. Se oponía, no obstante, y así lo manifestaba expresamente, a una prórroga forzosa del contrato.

El día 21 de mayo de 2021, y no habiendo obtenido tampoco respuesta al anterior escrito, presentó otro comunicando:

“-Con efectos 1 de junio 2021 esta entidad cesará en la prestación del servicio de Mantenimiento, limpieza y atención de las instalaciones deportivas municipales de la ciudad de Yecla.

- Solicitamos nos faciliten los datos de la entidad que va asumir la prestación del servicio una vez se extinga el contrato, a fin de proceder a la subrogación laboral del personal.
- En caso contrario, procederemos a suspender temporalmente los contratos laborales del personal adscrito al servicio hasta que se disponga de nuevo adjudicatario”.

Al parecer, en esa fecha el Ayuntamiento se encontraba en proceso de redacción de los pliegos del nuevo expediente de contratación.





Recabados los oportunos informes, la Junta de Gobierno en sesión del día 26 de mayo de 2021 acordó:

“2.1. Aprobar la continuidad del Contrato de Servicio de “Mantenimiento, limpieza y atención de las instalaciones deportivas municipales de la ciudad de Yecla” (C.SE. 4/17), hasta la entrada en vigor del nuevo contrato, que se encuentra en proceso de licitación.

2.2. Las condiciones de la prestación del servicio son las vigentes en el contrato al día de la fecha, sin perjuicio de las solicitudes o reclamaciones que pueda realizar Vectoris, S.L., en defensa de sus derechos e intereses legítimos”.

Presentadas determinadas facturas por la empresa, el Ayuntamiento acordó que debía iniciarse un procedimiento de responsabilidad patrimonial, por enriquecimiento injusto, en relación con las prestaciones realizadas por la contratista, que había seguido prestando el servicio y que, además, resultó después adjudicataria en la nueva licitación.

Frente al acuerdo de la Junta de Gobierno de 26 de mayo de 2021 formuló la interesada recurso de reposición, y contra su desestimación presunta, por silencio administrativo, recurso contencioso-administrativo en el que se dictó la sentencia apelada.

SEGUNDO. – Alegaciones de la demanda y contestación

En la demanda se alegaba, en síntesis, que lo acordado por el Ayuntamiento de forma unilateral fue una prórroga forzosa del contrato, que no se había iniciado el procedimiento de responsabilidad patrimonial, y que la adjudicataria seguía prestando el servicio, sin que se hubiera acordado el reequilibrio económico del contrato, por lo que estaba soportando perjuicios económicos.

Entendía que el acuerdo recurrido era nulo de pleno derecho por vulneración de la cláusula tercera del contrato y de la cláusula undécima y Anexo 7 del PCAP, que exigían el mutuo acuerdo para la prórroga de su duración. Invocaba también el artículo 303.1 del Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, TRLCSP), normativa de aplicación en este caso. Añadía que el contrato administrativo debe tener una duración determinada, estando prohibida su duración indefinida, conforme resulta del contenido de los artículos 303 y 278 del TRLCSP. Y en este caso tenía un carácter indefinido, al acordarse que la prestación de servicios continuará hasta la entrada en vigor del nuevo contrato, pero sin



especificar, aunque fuera de forma aproximada, el plazo medio que resultaría para la adjudicación del nuevo contrato.

Señalaba la demandante que su oposición no era contra la continuidad de la prestación del servicio en base al interés general, a lo que ya se ofreció en dos ocasiones, hasta que se adjudicara el contrato, sino contra la continuidad o prórroga del referido contrato de servicio que ha quedado extinguido en el momento en que no se ha cumplido con los requisitos exigidos en el PCAP ni en la normativa vigente para poder prorrogarlo.

Por otro lado, respecto a los argumentos establecidos en el acuerdo de la Junta de Gobierno, que se basan exactamente en lo dispuesto en la Sentencia núm. 37/2019, de fecha 23 de septiembre de 2020 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 3 de Murcia, señalaba la demandante que existían diferencias sustanciales con dicho caso ya que en el presente: i) la recurrente sí que puso en conocimiento del Ayuntamiento en varias ocasiones el desequilibrio económico que se estaba produciendo, ii) sí se ha cuantificado el gasto por importe de 83.372,16 euros/mensuales conforme a su escrito de fecha 21 de mayo de 2021 y iii) el petitum en dicho procedimiento era la modificación del contrato, pretensión completamente diferente a la presente.

Por todo ello, dicha sentencia no era aplicable en su caso.

Señalaba, igualmente, que no resultaba de aplicación el artículo 29.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), además de no concurrir los requisitos exigidos por dicha norma para la prórroga del contrato, como reconoce expresamente la resolución impugnada.

A juicio de la recurrente se había producido con el acuerdo de prórroga una nueva contratación con vulneración de la normativa de contratación pública, por lo que era nula de pleno derecho. Entendía que la Administración debió planificar y programar en tiempo la nueva licitación, máxime cuando tenía preavisado desde el día 17 de diciembre de 2019 la intención del contratista de resolver el contrato debido al desequilibrio económico que se estaba produciendo y, en consecuencia, su intención de no solicitar la prórroga del contrato. Por tanto, la orden de prórroga encubría un nuevo “contrato puente” hasta que se licitara y suscribiera el contrato con el nuevo adjudicatario, y esta situación no tiene encaje en la legislación





de contratos, y por tanto debía ser declarado nulo de pleno derecho por concurrir las causas de nulidad del artículo 39.c) del TRLCSP y la causa de anulabilidad del artículo 40, al vulnerar las normas de procedimiento del texto legal.

Citaba la recurrente el informe de la Junta Consultiva de contratación del Gobierno de Canarias, núm. 9/18 de 14 de diciembre, y alegaba que, al igual que ocurriera en el informe citado, el acto que se declara nulo no es el contrato cuya duración ha vencido, sino el acto administrativo de prórroga que ordena la continuidad, que no dispone de condiciones ni de pliegos que puedan exigir su cumplimiento, por lo que los efectos de esa declaración de nulidad del acto, de acuerdo con el artículo 35 del TRLCSP implicará que se entrará en liquidación, debiendo restituirse recíprocamente las cosas que se hubiesen recibido y si no fuese posible se devolverá el valor de lo realizado, es decir, se abonarán las prestaciones efectivamente realizadas. El contratista tendrá el derecho a reclamar una indemnización por el coste incurrido en favor de la Administración por aplicación de la doctrina del enriquecimiento injusto.

Añadía que existía una actuación deliberada e intencionada en la Administración al ordenar la prórroga del contrato, siendo conocedor el Ayuntamiento desde el primer semestre de 2019 del grave desequilibrio del contrato, y del evidente “ahorro” que suponía para las arcas municipales mantener el contrato de servicio actual, en lugar de promover uno nuevo que le obligaría a revisar los valores salariales y asumir su coste, razón por la cual estaba “estirando” al máximo la duración del contrato, aun incumpliendo la normativa de contratación.

Por último, y en cuanto a los daños y perjuicios, alegaba que tenía derecho a ser indemnizada de los causados por la prestación del servicio con posterioridad al día 31 de mayo de 2021, momento en que finalizó el contrato y hasta la fecha en que concluya la prestación del mismo por la recurrente, conforme a las facturas presentadas y de las que el propio Ayuntamiento se hizo eco en su resolución de 29 de diciembre de 2021.

El Ayuntamiento demandado se oponía al recurso, alegando, en síntesis, que no hubo prórroga del contrato porque no es posible legal ni contractualmente, y así lo razona la sentencia 141/2020 del Juzgado Contencioso Administrativo núm. 3 de Murcia de 23 de septiembre de 2020, que refiere el Ayuntamiento, sentencia ratificada por esta Sala y sección en sentencia núm. 109/2021, de 5 de marzo, en un asunto que la parte





demandada considera casi idéntico en muchas cuestiones, y, especialmente, en lo que a la nulidad del acuerdo respecta. Añadía la demandada que lo único que hizo el Ayuntamiento es garantizar que se siga prestando un servicio esencial, que no tiene más remedio que seguir prestando, por el tiempo estrictamente necesario hasta la adjudicación del nuevo contrato. No cabe por tanto un nuevo contrato, que es a fin de cuentas lo que se pretendió de contrario, pues variar las condiciones económicas supondría, en la práctica, un nuevo contrato, y, como señaló el técnico competente, no puede modificarse y menos sustancialmente un contrato público porque nos podríamos encontrar ante un fraude de ley. Por ello se dijo que "... sin perjuicio de que en su momento y conforme a derecho se indemnice a la empresa".

Añadía la demandada que en este caso no nos encontramos ante un acuerdo nulo ya que el Ayuntamiento, ante unas circunstancias especiales como es una pandemia de consecuencias y duración no previsibles en 2020 ni en 2021, no podía licitar un nuevo contrato cuyas características eran imposibles de concretar, y lo que ha hecho la Junta de Gobierno es acordar de forma provisional una continuidad en la prestación de un servicio esencial por causa mayor, hasta una nueva contratación. Por tanto, ni había otra forma de actuar, ni cabe declarar nulo un acuerdo adoptado por mera responsabilidad, que se limita garantizar la prestación del servicio con todos los informes preceptivos para ello, por el tiempo estrictamente necesario.

En cuanto al supuesto desequilibrio, alegaba la demandada que no era este el procedimiento adecuado y menos en la forma que se planteaba en la demanda para que el mismo pueda paliarse, ya que si existe dicho perjuicio - que el Ayuntamiento es consciente que así es-, se deberían ejercitar las acciones correspondientes al efecto, cosa que no se puede hacer en este proceso, y que no se hizo antes en vía administrativa de forma correcta.

No cabe, por tanto, que se declare nulo el acuerdo ni que, en su consecuencia, se reconozca derecho a indemnización alguna ya que eso no se ha discutido jamás por el Ayuntamiento de Yecla. En el primer informe de fecha 25 de mayo de 2021, y en el de 29 de diciembre de 2021, emitido por el Director del Servicio Municipal de Deportes, se insta a la empresa a llevar a cabo la correspondiente reclamación para poder iniciar el expediente de responsabilidad patrimonial por enriquecimiento injusto y así se le pide por la Junta local, pero en vez de efectuar la correspondiente reclamación explicando el perjuicio que entiende se le ha causado con el cambio legislativo y aportar la documentación necesaria para justificarlo y probarlo, se presenta la demanda.





TERCERO. – Sentencia apelada

La sentencia apelada desestima el recurso. En cuanto al acuerdo de la Junta de Gobierno razona lo siguiente:

<<Tercero. - Se debe seguir el criterio expuesto por el Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, en Sentencia 109/2021 de 5 de marzo de 2021, Rec. 45/2021 (LA LEY 31201/2021-ECLI: ES:TSJMU:2021:397) que desestimó el recurso contencioso administrativo interpuesto contra por la representación procesal de la mercantil CLECE, SA., contra la sentencia n.º 141 /2020 de 25 de septiembre, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 3 de Murcia, dictada en el procedimiento ordinario n.º 37/2019. Se trata de un supuesto similar al presente en el que Ayuntamiento de Yecla remitió a la demandante un informe en el que se manifestaba la necesidad de la prórroga del contrato por razones de interés general, venciendo la prórroga cuando ese interés general se vea protegido por la iniciación de un nuevo servicio; éste informe lo ratificó el Ayuntamiento de Yecla el 28 de diciembre de 2018 que acordaba, a esos efectos, la continuidad de un contrato extinto.

Así la referida sentencia señaló: “La demandante concluye, tras larga cita legal acerca de la duración de los contratos públicos, que la prórroga referida no es acordé a Derecho porque está prohibida, porque extinguido el contrato no puede imponerse su prórroga y por eso es nulo de pleno derecho el acto administrativo que la acordó. La cuestión es de si verdaderamente lo que se produjo fue la prórroga de un contrato extinguido. Debe observarse que la Sentencia apelada dice que lo que se produjo es la continuación accidental y transitoria del contrato extinto y cita la solicitud de la ahora apelante en escrito de fecha 18-12-2018, literalmente, "que llegada la fecha de finalización del contrato (18-12-2018), ante la inexistencia de un nuevo adjudicatario y viéndose CLECE obligada a continuar prestando el servicio de limpieza ...proceda a la modificación de las condiciones del contrato originario". La sentencia apelada no niega la imposibilidad legal de nuevos contratos con independencia de los procedimientos establecidos, basta con dar por reproducida aquí la legislación que cita en el tercero de sus fundamentos. Pero es que no fue eso lo que pasó, la apelante lo sabe y así, como se ha visto, lo reconoció. Lo que hizo el Ayuntamiento demandado es acordar la continuidad del contrato por razones de interés público, hasta la entrada en vigor de un nuevo contrato que se encontraba en proceso de licitación, ese es el extremo principal del acto administrativo cuya nulidad se interesa. La tesis de la apelante es que esa continuación no es acorde a Derecho y por eso interesa, como hemos visto, que se le adjudique un nuevo contrato, con unas nuevas condiciones, véase el suplico de su recurso, dice que por vía de hecho rigió un nuevo contrato.

Eso no hay norma que lo ampare. Ni tampoco que la administración imponga sine die la prórroga de un contrato vencido. La conclusión a la que llega la Sentencia apelada nos parece acorde a Derecho, trae a colación un informe de la Junta consultiva de contratación de Canarias, cuyo contenido se reproduce en la Sentencia apelada y acepta que "puede concluirse que la legislación de contratación pública no contiene ninguna regulación aplicable a este caso". Y no debe perderse de vista que el caso es sustancialmente la continuación de unos servicios que viene impuesta por razones de interés público y no sine die, sino hasta la entrada en vigor de un nuevo contrato; un nuevo contrato que desde luego





no puede operar con el automatismo pretendido por la apelante, sino previa su tramitación conforme a Derecho. Rechaza la Sentencia apelada la aplicación más o menos artificiosa de fórmulas legales, por ejemplo, el recurso a una tácita reconducción, que, desde luego, no es adecuada para la resolución de este litigio. La Sentencia apelada elige otro camino y se refiere a "una situación excepcional", la misma a la que se refiere la STS de 18-nov.-1986 en la que se alude a que, "la Administración por razones de interés público unidas a la necesidad de continuidad del servicio y mientras no se seleccione un nuevo contratista, impone coactivamente la permanencia del anterior con unas consecuencias equiparables a las producidas cuando la Administración hace uso de las facultades que conforman el llamado *ius variandi*..." Al hilo de estos razonamientos la Sentencia apelada concluye que la ahora apelante asumía y consentía la continuación del contrato, mientras no se iniciase la ejecución del nuevo contrato por un futuro adjudicatario, aclarando además que no se alegó la existencia de un eventual desequilibrio económico, ni se aportó documentación justificativa del mismo, por lo que la Administración antes de concluir la última prórroga del contrato, conforme a la aceptación de la parte y en aras del interés público, procedió, mediante resolución motivada, a acordar la continuación del contrato solo por el tiempo estrictamente necesario, hasta concluir un procedimiento de licitación que se encontraba en trámite. No era una prórroga sine die vedada por la ley, sino un acuerdo que contemplaba una circunstancia excepcional y al que la apelante no se opuso, ni interés la perfección de un nuevo contrato que es lo que ahora pretende. Por todo ello y de acuerdo con la Sentencia apelada debe esta sala declarar la conformidad a Derecho del acto administrativo impugnado en la instancia y, por tanto, confirmar la sentencia apelada en este extremo".

Así, las cosas y siguiendo la doctrina ante expuesta procede desestimar la solicitud de nulidad de la resolución objeto de recurso en cuanto la continuidad de la contratación y que se declarase la existencia de nuevo contrato, al cumplirse con los requisitos admitidos por la Jurisprudencia para su continuación en aras del interés público y por el tiempo estrictamente necesario. Por último destacar que, aunque no es de aplicación al tiempo de celebrarse el contrato objeto de autos, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 prevé en su artículo 24.4 que: "No obstante lo establecido en los apartados anteriores, cuando al vencimiento de un contrato no se hubiera formalizado el nuevo contrato que garantice la continuidad de la prestación a realizar por el contratista como consecuencia de incidencias resultantes de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación producidas en el procedimiento de adjudicación y existan razones de interés público para no interrumpir la prestación, se podrá prorrogar el contrato originario hasta que comience la ejecución del nuevo contrato y en todo caso por un periodo máximo de nueve meses, sin modificar las restantes condiciones del contrato, siempre que el anuncio de licitación del nuevo contrato se haya publicado con una antelación mínima de tres meses respecto de la fecha de finalización del contrato originario o, tratándose de un contrato basado en un acuerdo marco o un contrato específico en el marco un sistema dinámico de adquisición, se hayan enviado las invitaciones a presentar oferta del nuevo contrato basado o específico al menos quince días antes de la finalización del contrato originario">>.

Y respecto a la indemnización de daños y perjuicios, se rechaza también esta pretensión por el juez de instancia, razonando lo siguiente:



<<De igual forma y por lo que respecta a la pretensión de la parte actora consistente en que: "2. Se reconozca como situación jurídica individualizada, el derecho de mi mandante a ser indemnizado de los daños y perjuicios causados por la prestación del servicio, con posterioridad al día 31 de mayo de 2021, y hasta la fecha en que concluya la prestación del mismo por parte de mi mandante conforme a las facturas aportadas y justificadas por mi representada", también se debe seguir el criterio expuesto por el Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, Sala de lo Contencioso- administrativo, Sección 1ª, en Sentencia 109/2021 de 5 de marzo de 2021, Rec. 45/2021 (LA LEY 31201/2021-ECLI: ES:TSJMU:2021:397) que señaló: "La apelante sostiene que debido a la mencionada continuación del contrato en los precios correspondiente es al año 2019 y sostiene que se le ha producido un perjuicio económico que se corresponde con un enriquecimiento injusto a favor de la Administración apelada. A este propósito dice en el suplico literalmente que" rigió un nuevo contrato"; y que su importe era de 39.426.52 euros mensuales más IVA de 6.406,81 euros correspondiente a la actualización del coste que conlleva su cumplimiento. Insiste pues en la existencia de un nuevo contrato y le fija la contraprestación hasta llegar a la cantidad total reclamada en el suplico. Y la respuesta que le da la Sentencia apelada y con la muestra su acuerdo esta sala es que la existencia de un enriquecimiento injusto, además de que es un remedio de carácter muy general y extraordinario, ha de justificarse y ha de probarse su cuantía. Es posible y la sentencia no lo niega que haya extremos que, dada la continuidad del contrato, hubieran podido ser modificados, pero no se dice cuáles son, ni cual su cuantía; así dice la sentencia de instancia "tampoco se recogen los puntos en los que se ha de modificar el mismo", referidos al contrato. La juez de instancia muestra una cierta perplejidad y la explicita: "...no siendo hasta el presente procedimiento cuando la parte aporta los documentos con que pretende acreditar la existencia de ese desequilibrio económico en el que basa su pretensión, elementos no aportados ante la Administración, y que por tanto no pudieron ser valorados por la misma, mediante los correspondientes informes en el procedimiento administrativo". Con lo que debe entenderse que la sentencia apelada no está desamparando la eventual pretensión de la parte a un resarcimiento que hubiera podido derivarse de la continuidad del contrato; le dice otra cosa, "que no consta ningún documento de la recurrente" y que se pretende que sea su sentencia la que por primera vez analice y fije la modificación de qué se trata y concluye con razón que eso "no es admisible". Y le ofrece un camino, "las consecuencias de una continuidad de la contratación en casos como el presente a lo que da lugar es al mantenimiento de las condiciones pactadas inicialmente". Y ese es así porque en ningún caso de hecho o de Derecho, las partes convinieron en un nuevo contrato; y como la recurrente sabe que no fue así no puede referirse a las condiciones de ese irreal nuevo contrato y recurre a la teoría del enriquecimiento injusto, remedio al que el Derecho Civil le otorga un carácter excepcional y solo aplicable, con todas las cautelas en orden a su prueba, a los casos en los que no haya una norma concreta que solvente ese concreto conflicto de intereses. Y la norma concreta también la concreta la sentencia apelada; y así, "los incrementos de los precios del contrato (es decir del contrato cuya vigencia continua excepcionalmente) serán los establecidos en el mismo, debiendo haber recurrido la parte, en su caso, a la revisión de precios recogida en los pliegos".

En base a estos razonamientos y a los ofrecidos en la misma, debe confirmarse la Sentencia apelada también en este extremo".

En aplicación de la doctrina antes expuesta se debe desestimar dicha pretensión pues los documentos y alegaciones con los que pretende acreditar la existencia de ese desequilibrio económico en el que basa su pretensión, no fueron aportados ante la Administración, y que,



por tanto, tampoco pudieron ser valorados por la misma, mediante los correspondientes informes. Ya sea a través de un procedimiento de revisión de precios recogida en los pliegos o a través de un procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración demandada. La parte actora en su escrito de conclusiones reconoce el inició de un procedimiento de responsabilidad patrimonial mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local, en fecha 29 de diciembre de 2021 (consta en el expediente administrativo), es decir, 7 meses después de la continuación del contrato, que no consta hasta la fecha resuelto y su objeto fue la Facturación de Vécatoris, S.L. por continuidad en la prestación del contrato de servicio de “Mantenimiento, limpieza y atención de las Instalaciones Deportivas Municipales de la Ciudad de Yecla”. Por todo lo expuesto, procede la desestimación del recurso contencioso administrativo interpuesto por la parte actora del proceso>>>.

CUARTO. – Recurso de apelación

Interpone recurso de apelación la representación procesal de Vectoris, S.L. Discrepa de la remisión que hace la sentencia apelada a la de esta Sala, antes citada, pues entiende que existen varias diferencias:

-En aquellos autos la parte actora solicitaba en el suplico de su demanda “la modificación de las condiciones del contrato originario sin alegar, en ningún momento la existencia de desequilibrio económico ni aportar documentación justificativa del mismo”, según se hacía constar en la sentencia. En el presente caso no se ha pedido la adjudicación de un nuevo contrato ni la modificación del originario, por lo que resulta incongruente que se diga que “... se desestima la solicitud de que se declarase la existencia de un nuevo contrato”. Por el contrario, lo que realmente viene solicitando la recurrente es la declaración de nulidad del acto administrativo por el que se acuerda la continuación o prórroga forzosa del contrato de prestación de servicios al no estar amparada en ningún normal o doctrina legal, y como corolario de esa declaración de nulidad, se tiene que reconocer el derecho de la actora a ser indemnizada por los daños y perjuicios causados por la prestación del servicio.

-Desde el año 2019 y hasta en tres ocasiones, como consta en el expediente administrativo, la ahora apelante vino comunicando al Ayuntamiento de Yecla su interés de resolver el contrato por mutuo acuerdo debido al desequilibrio económico que se estaba produciendo en el contrato por causas no imputables a la adjudicataria, como fue la subida del SMI, que le estaban ocasionado unos graves perjuicios económicos. Sobre esta solicitud de resolución, y, por ello, la voluntad manifiesta de no prorrogar el contrato en todo caso, nunca se obtuvo respuesta, lo que evidencia la inacción, pasividad o falta de diligencia del Ayuntamiento en sus funciones, puesto que tenía pleno conocimiento desde el año 2019 de la situación de la adjudicataria. Por el contrario, en el procedimiento a que se refiere la





sentencia apelada, la recurrente no puso de manifiesto ese desequilibrio del contrato hasta que formalizó su escrito de demanda.

-Otra diferencia es que, en el caso presente, en el momento del vencimiento del contrato, 31 de mayo de 2021, no existía ningún procedimiento abierto por parte del Ayuntamiento de Yecla para la adjudicación del nuevo contrato.

Cuando se produce la continuación o prórroga forzosa del contrato se acuerda sin establecer una duración determinada (sine die), más allá de señalar que dicha prórroga tenía un plazo de vigencia hasta la adjudicación de un nuevo contrato, mientras que en el otro procedimiento ya se había iniciado el proceso de contratación y estaba prevista la adjudicación para el año 2019.

-En cuanto a la indemnización, en el presente caso se presentaron, en tiempo y forma, ante la Administración demandada cada una de las facturas que acreditaban los gastos por la continuación del contrato de servicios mediante su presentación telemática en el Punto General de Entrada de Facturas de la Administración General del Estado. Dichas facturas, junto con sus justificantes de presentación, fueron aportadas a los autos en el escrito de demanda y conclusiones, hecho éste que no ha sido negado o discutido por la propia Administración, por lo que queda claro que el Ayuntamiento de Yecla tenía pleno conocimiento de dichas facturas.

Incluso en previsión del inmediato fenecimiento del contrato, y en vista de que el Ayuntamiento quería mantener a todo costa ese servicio, aunque careciera de cualquier cobertura legal para su prórroga o continuación, la interesada presentó escrito en fecha 21 de mayo de 2021 advirtiendo que el coste real del servicio por la continuación de su prestación en esa fecha ascendía a 82.372,16 euros mensuales, que fueron detallados de forma pormenorizada: i) personal; ii) suministros, iii) mantenimientos, iv) amortizaciones, v) gastos financieros, v) beneficio industrial y vi) gastos generales. Es decir, teniendo constancia que el Ayuntamiento quería mantener el contrato mediante una vía de hecho, pues no existía cauce legal que amparara esta situación, la recurrente le advirtió del coste del servicio en base a la teoría del enriquecimiento injusto, pero nunca bajo un nuevo contrato, ni manteniendo las condiciones del anterior, pues quedaba extinguido.



Alega la apelante la falta de motivación de la sentencia apelada, en cuanto se apoya exclusivamente en la citada sentencia de esta Sala, y no entra a considerar qué norma o doctrina legal avala la “figura excepcional” de continuación del contrato de prestación del servicio en aras de un interés público. Insiste la recurrente en que el propio Ayuntamiento reconoce que no es posible la prórroga del contrato, lo que supone admitir que se continúa la prestación bajo una vía de hecho, y exige que se sigan cumpliendo todas las condiciones del contrato en aras al interés público. Considera la apelante que, si no se prorroga el contrato se extingue, al igual que todos los derechos y obligaciones que de él dimanen.

En cuanto a las normas de aplicación, entiende que yerra la sentencia, por los siguientes motivos:

-Considera que procede la continuación del contrato de servicios en base al interés general según las competencias que tiene asignadas el Ayuntamiento en la Ley 7/1985, de 1 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, pero no existe previsión alguna en dicho texto legal que ampare la prórroga o continuación del contrato en los términos aplicados por ese Ayuntamiento.

-Aplica por analogía el artículo 29.4 de la LCSP, a pesar de reconocer expresamente que no es no aplicable a este contrato.

-Aplica el artículo 128.1. 1º del Decreto de 17 de Junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, en relación a los artículos 246 b) y 280 a) del TRLCSP, a pesar de reconocer expresamente que dichos preceptos no son aplicables al contrato puesto que se trata de un contrato de servicios, y no de un contrato de gestión del servicio público.

-Hace mención a dos sentencias para aplicar los criterios anteriores al caso presente:

La Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 18 de noviembre de 1986 que aplica el derogado artículo 59 Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que no es de aplicación al haber quedado derogada la normativa que la amparaba.





La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 1 de marzo de 1999 que aplica el artículo 127.1 del RSCL que va dirigido a los contratos de gestión del servicio público y no a los contratos de prestación de servicios.

-Por último, hace referencia al Informe 4/2016 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Gobierno de Canarias que afirma que en estas situaciones no existe normativa que ampare la posibilidad de prórroga forzosa o tácita, sin perjuicio que se pueda acudir a otras fórmulas.

Alega igualmente la apelante el error en la valoración de la prueba por el juez de instancia, en relación con la indemnización de daños y perjuicios, pues se aportaron al procedimiento administrativo las correspondientes facturas.

Reitera la recurrente todo lo alegado en la demanda sobre vulneración de normas en lo que considera prórroga forzosa del contrato, y cita la Sentencia núm. 487/2022, de 4 de febrero de 2022, del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso (Recurso 1158/2020), que fija como doctrina jurisprudencial que las prórrogas en este tipo de contratos deben adoptarse por mutuo acuerdo de las partes, sin que el mayor o menor interés público permita prescindir de las normas aplicables.

Invoca la recurrente otras normas y sentencias, y concluye que no es hasta la entrada en vigor de la nueva LCSP cuando se reinstaura en su artículo 29.4 la prórroga tácita en situaciones de transitoriedad en la realización de la prestación, es decir, una prórroga forzosa para el contratista cuando se den circunstancias imprevistas.

Por último, y en cuanto a la indemnización de daños y perjuicios, alega que, una vez acreditada la nulidad de pleno derecho del acto administrativo impugnado, que implica que el contrato de servicios se extinguió en fecha 1 de mayo de 2021, a la hora de establecer el derecho indemnizatorio por la prestación del servicio, no se puede acudir a los precios que se recogen en el referido contrato extinto, sino a la teoría del enriquecimiento injusto, empleada por la jurisprudencia, por el precio real de los mismos. Cita la recurrente la Sentencia núm. 1150/2020 del Tribunal Superior de Justicia de Sevilla, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 1ª, de fecha 10 de junio de 2020 (Recurso 814/2019).





Respecto a las facturas aportadas y a la valoración realizada por la recurrente, alega que no ha sido negada, discutida o impugnada de contrario, ni se ha propuesto prueba alguna que justifique que los precios establecidos sean excesivos o no reales, o que dichos servicios no se han prestado realmente. Únicamente se ha limitado el Ayuntamiento a imponer los precios establecidos en el contrato y señalar que si realmente existe un sobre coste debería ser tramitado por el procedimiento adecuado, lo que conllevaría la apertura de otro procedimiento, con su posterior sustanciación en vía judicial, que agravaría nuevamente los perjuicios que viene arrastrando la actora, al no haber recibido la contraprestación correspondiente por los trabajos realmente efectuados durante casi dos años.

Y todo ello como consecuencia de la falta de diligencia por parte del Ayuntamiento de Yecla, al que le resulta exigible iniciar los procedimientos necesarios para licitar el nuevo contrato, en tiempo y forma, impidiendo cualquier vacío. La situación, por tanto, la provoca la inacción municipal y no puede, por ello mismo, la Administración local escudarse en una situación que ella ha creado para no abonar el coste real por los servicios realmente prestados. Entender otra cosa sería amparar un enriquecimiento injusto de la Administración.

Por ello, solicita la apelante que se reconozca como situación jurídica individualizada, su derecho a ser indemnizada de los daños y perjuicios causados por la prestación del servicio, con posterioridad al día 31 de mayo de 2021, y hasta la conclusión de dichos servicios en fecha 1 de marzo de 2023 conforme a las facturas aportadas y justificadas, ya sea mediante sentencia o, en su caso, durante la ejecución de la misma.

La parte apelada se opone al recurso. Alega que no ha habido una prórroga del contrato, sino una mera prolongación por motivos de interés general y por tiempo concreto y limitado, y por unas circunstancias imprevistas y excepcionales, dada la situación de pandemia. Y no pueden variarse las condiciones de un contrato administrativo -que es la intención de la recurrente- en este proceso, para reclamar las cantidades pretendidas, sin someterse a los controles administrativos. La recurrente no puso reparo alguno, comprendiendo, según decía, la situación, pero al mismo tiempo estaba presionando al Ayuntamiento para que pagara facturas que emitía, sin contradicción, ni control alguno, y cuando excedían del propio presupuesto aprobado para poder cumplir con las condiciones iniciales del contrato. Ante la negativa del Ayuntamiento de proceder a esos pagos, no



contemplados, ni previstos en partida presupuestaria alguna, la recurrente amenazó, ya hasta por escrito, de dejar de prestar el servicio; ante lo que el Ayuntamiento no tuvo más remedio que tomar el acuerdo objeto de impugnación y que debía adoptar en todo caso, a la vista de las circunstancias del momento, ya que efectivamente no cabía prórroga alguna y tampoco podían negociarse unas nuevas condiciones contractuales *inter partes* que además, nunca concretó la recurrente.

Considera el Ayuntamiento apelado que sí es de plena aplicación la sentencia de esta Sala citada en la que es objeto de apelación, y que el único propósito de la recurrente era variar las condiciones económicas del contrato.

En cuanto a los perjuicios, se instó a la empresa a que a través del procedimiento de responsabilidad patrimonial hiciera sus peticiones y presentara la documentación requerida. En estos momentos la pretensión de indemnización de la recurrente carece de objeto, puesto que ya se está tramitando un expediente ante el Ayuntamiento de Yecla, pendiente de resolución, por una posible responsabilidad patrimonial, y cuyo expediente se encuentra en trámite, sin cerrar, puesto que los técnicos municipales no están en absoluto de acuerdo con las pretensiones de la mercantil, estando en pleno proceso de comprobación y constatación.

QUINTO. – Resolución del litigio

Es un hecho indiscutido que en el contrato que nos ocupa no cabía la prórroga, ambas partes muestran su conformidad con esta cuestión. En lo que discrepan es en la naturaleza de lo acordado por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Yecla en fecha 26 de mayo de 2021. Según la demandante es una prórroga forzosa del contrato, o una especie de “contrato puente” entre el suscrito en 2018 y el posterior, que también fue adjudicado a la apelante. Según se ha expuesto con anterioridad, lo acordado fue:

“2.1. Aprobar la continuidad del Contrato de Servicio de “Mantenimiento, limpieza y atención de las instalaciones deportivas municipales de la ciudad de Yecla” (C.SE. 4/17), hasta la entrada en vigor del nuevo contrato, que se encuentra en proceso de licitación.

2.2. Las condiciones de la prestación del servicio son las vigentes en el contrato al día de la fecha, sin perjuicio de las solicitudes o reclamaciones que pueda realizar Vectoris, S.L., en defensa de sus derechos e intereses legítimos”.

Es cierto, como alega la parte actora, que no está contemplado en el TRLCSP de 2011, aplicable en este caso, una continuación del contrato, y las



normas en que se ampara el Ayuntamiento no prevén en modo alguno esta situación. Tampoco está prevista la prolongación del contrato en la LCSP de 2017, puesto que lo que establece en su artículo 29.4 -que no es de aplicación en este caso- es la posibilidad de prórroga del contrato originario.

El que el objeto del contrato recaiga sobre un servicio público no determina la obligación de continuar en su prestación si el contratista no manifiesta su voluntad, una vez vencido el plazo de duración, y no siendo procedente la prórroga, como ocurre en este caso. Ahora bien, es cierto también que la recurrente, en su primer escrito de 2021, comunicó al Ayuntamiento su disposición a seguir prestando el servicio hasta la adjudicación del nuevo contrato, “en beneficio del interés público y a los efectos de no perjudicar a dicho Consistorio”, pero añadió que ello sería “previo requerimiento municipal al efecto y conforme a los términos que se pacten de mutuo acuerdo por ambas partes”. Este requerimiento no tuvo lugar, ni se pactó condición alguna, y la interesada presentó nuevo escrito en el que ya comunicó que cesaría en la prestación del servicio con efectos de 1 de junio. Resulta, no obstante, que en la propia demanda la recurrente manifestó que “... como acto de buena fe, nos ofrecimos a la continuidad de la prestación del servicio por interés general, que no significa la prórroga de la duración del contrato, mientras se tramitaba el nuevo contrato, pero siempre y cuando se pactaran de mutuo acuerdo la indemnización de los costes soportados durante este periodo de continuación. Sin embargo, ese Ayuntamiento ha prorrogado unilateralmente el contrato de servicio sin llegar a un acuerdo con esta parte. Hay que dejar claro de forma meridiana que nuestra oposición no es contra la continuidad de la prestación del servicio en base al interés general, a lo que esta parte ya se ofreció en dos ocasiones, hasta que se adjudicara el contrato sino contra la continuidad o prórroga del referido contrato de servicio que ha quedado extinguido en el momento que no se han cumplido con los requisitos exigidos en el PCAP ni en la normativa vigente para poder prorrogar o continuar dicho contrato”.

Ante esta alegación, es evidente que resulta contrario a los propios actos ofrecerse para continuar con el contrato, y, con posterioridad, impugnar el acuerdo de su continuidad por considerar que es una prórroga forzosa. Alega la recurrente que no existe una norma que permita esta situación excepcional, y así es, pero tampoco la hay que permita la continuidad del contrato pactando nuevamente sus condiciones. Ello supondría una modificación del contrato, cuando su plazo de duración ya estaba vencido. En definitiva, la parte recurrente no es que estuviera disconforme con la continuación del contrato, sino con su prolongación en las mismas condiciones. Ocurre, sin embargo, que aun cuando no se pactaran nuevas condiciones, el Ayuntamiento reconoció que con la prolongación se producía un enriquecimiento injusto, pues se excedía en su duración, y acordó iniciar un procedimiento de responsabilidad patrimonial,





en el que se están dilucidando las cantidades que han de reconocerse a la recurrente.

Se concluye de lo anterior que no es de aplicación en este caso la sentencia del Tribunal Supremo de 4 de febrero de 2022 que cita la recurrente, ni el resto de las sentencias que invoca. En el caso de la sentencia del Tribunal Supremo lo acordado fue una prórroga, forzosa por cuanto se oponía la empresa adjudicataria del servicio. El Alto Tribunal declara que "... las prórrogas en este tipo de contratos deben adoptarse por mutuo acuerdo de las partes antes de la finalización de la duración inicialmente pactada o del vencimiento de las anteriores prórrogas. Por otra parte, resulta obvio que tales prórrogas han de adoptarse respetando las previsiones legales existentes sin que el mayor o menor interés público permita prescindir de los preceptos legales aplicables".

En el presente caso no hay una prórroga forzosa, sino una prestación de servicios como continuidad de un contrato, que la propia interesada ofreció en un principio y el Ayuntamiento acordó, con reconocimiento de su responsabilidad y la indemnización que procediera, pero en las mismas condiciones en que se estaba prestando, es decir, por el mismo precio.

El interés de la recurrente en el contrato se pone de manifiesto en que, pese a su vencimiento, siguió prestando el servicio hasta que le fue adjudicado un nuevo contrato. No consta que solicitara la suspensión de la ejecución de ese acuerdo. Hace referencia a sus escritos anteriores en los que comunicó al Ayuntamiento que se había producido un incremento de los costes salariales y procedía por ello el restablecimiento del equilibrio financiero del contrato, pero no impugnó la desestimación presunta de esta solicitud, sino que continuó prestando el servicio.

Se desprende de lo expuesto que no hubo propiamente una prórroga del contrato, sino una prolongación del servicio hasta la adjudicación de un nuevo contrato, que no era rechazada por la interesada si se pactaban nuevas condiciones. En definitiva, la cuestión controvertida se reduce a esas condiciones, y, concretamente, a las cantidades que entiende la recurrente deberían serle abonadas por el Ayuntamiento por continuar prestando el servicio. Pues bien, a tal efecto, y como hemos dicho, ya se ha iniciado un expediente en el que se determinará el importe a abonar, en su caso, a la actora, y en el que esta podrá discutir lo que considere oportuno. No puede esta Sala sustituir a la Administración y reconocer una determinada cantidad, pues se desconoce la resolución que pueda dictarse por la Administración que, en todo caso, es susceptible de recurso en vía administrativa y jurisdiccional. Es significativo que la recurrente señale en





su escrito de conclusiones que “lleva 19 meses soportando un sobrecoste de más de un 40% sobre el precio del servicio que actualmente se le abona”. Será la Administración la que determine si hubo o no ese sobrecoste, no existe resolución alguna sobre reequilibrio del contrato, como antes se ha dicho, por lo que deberá resolver la Administración si procede o no reconocer las cantidades reclamadas por la interesada.

Por lo expuesto, procede la desestimación del recurso de apelación.

SEXTO. – Costas procesales

No procede hacer un especial pronunciamiento en costas, dada la complejidad fáctica y jurídica del asunto, de conformidad con el artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional.

En atención a todo lo expuesto **y por la autoridad que nos confiere la Constitución de la Nación Española,**

F A L L A M O S

Desestimar el recurso de apelación interpuesto por la representación procesal de Vectoris, S.L. contra la sentencia 15/2023, de 26 de enero, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 4 de Murcia, dictada en recurso contencioso-administrativo núm. 549/2021, que se confirma íntegramente; sin costas.

Notifíquese la presente sentencia a las partes, haciéndoles saber que es susceptible de recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de conformidad con lo previsto en el artículo 86.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, siempre y cuando el asunto presente interés casacional según lo dispuesto en el artículo 88 de la citada ley. El mencionado recurso de casación se preparará ante esta Sala en el plazo de los 30 días siguientes a la notificación de esta sentencia y en la forma señalada en el artículo 89.2 de la LJCA.

En el caso previsto en el artículo 86.3 podrá interponerse recurso de casación ante la Sección correspondiente de esta Sala.





Así por esta nuestra sentencia, de la que se llevará certificación a los autos principales, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

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

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

