



**DIPUTACIÓN DE CÁCERES**  
ÁREA DE HACIENDA Y ASISTENCIA A ENTIDADES LOCALES

El Sr. Presidente de la Mancomunidad de Municipios \_\_\_\_\_,  
solicita un informe jurídico sobre el contrato de servicio de recogida de residuos cuyo  
plazo de vigencia ha finalizado y existe la necesidad de continuidad en la prestación de  
dicho servicio.

### **ANTECEDENTES**

En su escrito de petición de informe dirigido a este Servicio de Asistencia y  
Asesoramiento a Entidades Locales, el Sr. Presidente de la Mancomunidad de  
Municipios \_\_\_\_\_, expone:

*“En relación al servicio de recogida de basuras en los  
municipios de la Mancomunidad \_\_\_\_\_ se da cuenta  
de lo siguiente:*

*1º.- Con fecha 01.09.20 18 se firmó contrato adjudicando al  
servicio a la empresa UTE \_\_\_\_\_ ( \_\_\_\_\_ ), por un  
período inicial de 4 años y dos posibles prórrogas de un año  
cada una. El proceso de adjudicación se realizó conforme al  
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.*

*2º.- De las posibles prórrogas recogidas en el contrato solo  
se realizó una primera que finalizó el 31.08.2023 al no  
llegarse a ningún acuerdo con la empresa adjudicataria del  
servicio la UTE \_\_\_\_\_.*

*3º.- Con el fin de continuar con la prestación del servicio  
la Asamblea de la Mancomunidad con fecha 28.09.2023 acuerda  
realizar con la empresa UTE \_\_\_\_\_ un contrato de  
emergencia prorrogando la ejecución de las prestaciones  
durante 6 meses incrementando el precio, y realizar un nuevo*



**DIPUTACIÓN DE CÁCERES**  
ÁREA DE HACIENDA Y ASISTENCIA A ENTIDADES LOCALES

*proceso de adjudicación según lo establecido en la Ley 9/2019 de Contratos del Sector Público.*

*4°.- Realizado el procedimiento de adjudicación de un nuevo servicio de recogida de basuras a través de la Plataforma de Contratación del Estado, resultó desierto al no presentarse al mismo ninguna empresa interesada.*

*5°.- Habiendo transcurrido el período fijado en el contrato de emergencia de fecha 31.03.2024, y no habiéndose podido realizar una nueva adjudicación del servicio, la empresa UTE \_\_\_\_\_ continúa realizando la ejecución de prestaciones.*

*6°.- Celebrada Asamblea de la Mancomunidad el 05.08.2024, se acordó continuar con la ejecución de prestaciones del último contrato formalizado con la empresa UTE \_\_\_\_\_ hasta la formalización de un nuevo servicio, así como admitir la baja de los municipios de \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ y \_\_\_\_\_ desde el 1 de septiembre de 2024.*

*7.- Ante las dificultades de que la Mancomunidad pueda adjudicar un nuevo servicio debido principalmente a los elevados costes que ello supondría, se ha iniciado la cesión de las prestaciones al Consorcio Más-Medio de la Diputación Provincial.*

*Considerando todo lo expuesto, y desconociéndose cuanto tiempo será necesario para que el Consorcio Más-Medio se haga cargo del servicio de recogida de basuras en las \_\_\_\_\_ localidades restantes, se hace necesario que la empresa UTE \_\_\_\_\_ continúe ejecutando las prestaciones necesarias para no suspender el servicio.*

*De este modo, se ruega informen que tipo de relación contractual, conforme a la Ley 9/2019 de Contratos del Sector Público, se podría realizar con la UTE \_\_\_\_\_ que*



**DIPUTACIÓN DE CÁCERES**  
ÁREA DE HACIENDA Y ASISTENCIA A ENTIDADES LOCALES

*comprendiera las prestaciones necesarias hasta que el Consorcio Mas-Medio se haga cargo de la recogida de basuras.”*

## **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**PRIMERA.-** Nos encontramos ante un contrato de servicios de recogida de residuos cuyo plazo de vigencia finalizó, incluso se adjudicó para garantizar el servicio por la Mancomunidad, otro contrato de emergencia también finalizado, circunstancias que motivaron la adopción de un acuerdo por la Asamblea de la Mancomunidad para continuar con la prestación del servicio la empresa UTE \_\_\_\_\_, pues el procedimiento de adjudicación del contrato resultó desierto, para garantizar el servicio hasta que sea cedido al Consorcio MasMedio.

En situaciones como la que ha sido descrita en que una vez extinguido el contrato hasta que se adjudique la nueva concesión de servicios, el concesionario continuara con la gestión del mismo en el ejercicio de una prerrogativa de la Administración que es manifestación “*del factum principis*” de conformidad con lo establecido en el artículo 128 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

Por tanto, la continuación del servicio de recogida de residuos que realiza el antiguo concesionario no es una especie de prórroga tácita del contrato sino una obligación impuesta por la Administración de forma unilateral para garantizar la prestación del servicio que se considera esencial, de esta forma se pronunció la Junta Consultiva de Contratación del Estado a su informe 31/17 que para su interés reproducimos a continuación:

*“3. Como ha señalado esta Junta Consultiva en anteriores informes como el de 10 de diciembre de 2018 (expediente 37116), los contratos públicos están investidos de una característica especial como es el hecho de servir a la consecución de un interés público. Esta circunstancia es particularmente relevante e intensa en el supuesto de los*



*contratos de gestión de servicios públicos dado que, en ocasiones, el objeto del contrato es un servicio que se presta a los ciudadanos, el cual está afectado por el principio de continuidad en la prestación del servicio. La nueva 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 (en adelante, LCSP), incorpora a su artículo 29.4 unas previsiones para otorgar un plazo añadido a los contratos que permita garantizar la continuidad de la prestación al vencimiento del mismo, como consecuencia de incidencias resultantes de acontecimientos imprevisibles producidas en el procedimiento de adjudicación y cuando existan razones de interés público para no interrumpir la prestación. Tal posibilidad queda sometida a ciertos límites, tal y como quedó analizado en el citado informe 37116, de 10 de diciembre. Este principio tiene reflejo específicamente en el contrato de concesión de servicios, de forma que al regular las obligaciones del concesionario en el artículo 288 de la LCSP, se especifica que deberá "a) Prestar el servicio con la continuidad convenida y garantizar a los particulares el derecho a utilizarlo en las condiciones que hayan sido establecidas y mediante el abono, en su caso, de la contraprestación económica comprendida en las tarifas aprobadas." A continuación, se añade un inciso no previsto en la legislación anterior conforme al cual "En caso de extinción del contrato por cumplimiento del mismo, el contratista deberá seguir prestando el servicio hasta que se formal/ce el nuevo contrato."*

Estos preceptos no estaban vigentes ni el momento de la adjudicación del contrato objeto de consulta ni en el momento de su finalización, fecha en que comienza a prestarse el servicio por necesidades de continuidad del mismo, pero externamente al acuerdo contractual originario.

No obstante, la desaparición jurídica de/contrato de gestión de servicios públicos sujeto a la legislación anterior no hace desaparecer íntegramente la posibilidad de mantenimiento de la prestación. El principio de continuidad del servicio ha sido



consagrado expresamente entre las obligaciones del concesionario en las sucesivas leyes de contratos (161.a) del TRLCAP, 256.a) de la LCSP de 2007 o 280.a) del TRLCSP), y a su tenor se admite la posibilidad de que se ordene que continúe de la prestación con posterioridad a la terminación del contrato. Tal posibilidad resulta asimismo de lo establecido en el artículo 128. 1.1ª del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, a tenor del cual entre las obligaciones del concesionario se encuentra la de "*1.ª Prestar el servicio del modo dispuesto en la concesión u ordenado posteriormente por la Corporación concedente, incluso en el caso de que circunstancias sobrevenidas e imprevisibles ocasionaren una subversión en la economía de la concesión, y sin más interrupciones que las que se habrían producido en el supuesto de gestión directa municipal o provincial.*" Tal posibilidad deriva directamente de las necesidades de interés público que el servicio supone y de los posibles perjuicios que su desaparición podría ocasionar.

Sobre la base de este principio se ha justificado la prolongación de la prestación del servicio público en situaciones como la descrita en la consulta, posibilidad que ciertamente ha sido avalada por la jurisprudencia.

El Tribunal Supremo en su Sentencia de 18 de noviembre de 1986, reiterando lo señalado en la Sentencia de 22 de marzo de 1985, señala que "*no se está ante un caso de prórroga expresa o tácita del contrato con plena aplicación de la cláusula 9.ª que excluye la revisión, sino ante una situación excepcional en que, denunciado el contrato en la forma legalmente establecida y pactada, la Administración por razones de interés público unidas a la necesidad de continuidad del servicio –y mientras no se seleccione al nuevo contratista- impone coactivamente la permanencia del anterior con unas consecuencias equiparables a las producidas cuando la Administración hace uso de las facultades que forman el contenido del «ius varian di», con la ineludible contrapartida de la compensación económica a favor del contratista o concesionario de un servicio público...*"



**DIPUTACIÓN DE CÁCERES**  
ÁREA DE HACIENDA Y ASISTENCIA A ENTIDADES LOCALES

Pues bien, teniendo en cuenta las anteriores consideraciones y partiendo del hecho de que la situación de patología en la continuación de la prestación se genera como consecuencia de un retraso de la Administración en la licitación del nuevo contrato, las consecuencias que de ello derivan para el contratista deben resolverse teniendo en cuenta la proscripción del enriquecimiento injusto de las partes en el contrato.

Conforme a este principio resulta lógico entender que, una vez prolongada la obligación de prestación del servicio público a un contratista por causa imputable a la Administración, esta debe compensar al contratista íntegramente por la totalidad de los gastos en que éste haya tenido que incurrir para asegurarla continuidad de la prestación.

Lógicamente, a los efectos de la correcta retribución del concesionario, nos encontramos ante dos situaciones distintas: la relación creada en el contrato originario y la situación que se origina con la prolongación del servicio público.

En la primera, el régimen de obligaciones y de reparto de riesgos deberá regirse en todos sus extremos por el contrato inicial, que se asienta en un equilibrio económico basado en unas inversiones, unas condiciones de prestación del servicio y un sistema de retribución durante un plazo determinado. Todo ello es el resultado de un procedimiento de selección del contratista en el que con arreglo a esas condiciones el contratista asume el riesgo y ventura en la prestación del servicio.

En el segundo de los casos, 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, e/ 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 incrementos 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 aquel, 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 plantee 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.

Por esta razón, el principio de riesgo y ventura propio del contrato de gestión de servicios públicos debe ser, en definitiva, modulado para este periodo que, lógicamente, debe ser transitorio y excepcional, por el tiempo que resulte necesario para que el nuevo concesionario asuma la prestación del servicio público en el nuevo contrato.

En este punto, cabe recordar el criterio de esta Junta ante estas situaciones según el cual la solución a este tipo de problemas (Informe de 10 de diciembre de 2018, expediente 86118) estriba en una diligencia reforzada de los órganos de contratación y en un concepto al que la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, otorga una gran importancia en su artículo 28.4 como es la programación y planificación adecuada de su actividad contractual"



**DIPUTACIÓN DE CÁCERES**  
ÁREA DE HACIENDA Y ASISTENCIA A ENTIDADES LOCALES

## **CONCLUSIÓN**

El acuerdo adoptado por la Asamblea de la Mancomunidad para garantizar la prestación del servicio puede encontrar base jurídica en el artículo 128.1 del Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales solución de carácter extraordinario y por razones de interés público que debe finalizar a la mayor brevedad posible, hasta la formalización e inicio de la ejecución de un nuevo contrato.