



Excmo. Ayuntamiento de Ávila
Ilmo. Sr. Alcalde
C/ Mercado Chico, 1
05001 ÁVILA

Asunto: Contrato de concesión de los servicios de recogida de residuos y limpieza viaria de la ciudad de Ávila / duración / Resolución

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez examinado el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **204/2022**, referencia a la que rogamos haga mención en posteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

La reclamación se refería al vencimiento del contrato de concesión del servicio de recogida de residuos y limpieza viaria de la ciudad de Ávila y su prórroga, sin haber iniciado el Ayuntamiento los trámites precisos para llevar a cabo una nueva contratación.

El contrato se había formalizado el 01/07/2020 por un plazo de 6 años que había finalizado, como también la prórroga de 2 años prevista en el contrato. Llegada la fecha de vencimiento no se había iniciado el proceso de licitación, la Junta de Gobierno Local había acordado el 03/05/2018 tomar conocimiento de la situación disponiendo la continuación en la prestación del servicio y sustanciar a la mayor brevedad el expediente de contratación.

El reclamante lamentaba que esa situación provisional se estuviera convirtiendo en permanente y consideraba que las razones alegadas por el Ayuntamiento -la dificultad en la redacción del pliego, la falta de tiempo de los servicios técnicos para acometerla o la reforma de la normativa de contratos del sector público- no podían justificar la situación irregular en que se encontraba la prestación del servicio.

Admitida la queja a trámite esta Defensoría solicitó información sobre la cuestión planteada.

El informe reconocía los antecedentes fácticos expuestos en la reclamación según los cuales el contrato de concesión del servicio de recogida de residuos urbanos y limpieza viaria de la ciudad de Ávila y barrios anexionados se había adjudicado por la Junta de Gobierno Local el 25/06/2010 y suscrito el 01/07/2010 por una duración de 6



años prorrogables por anualidades hasta dos más. *“Tras el cumplimiento del periodo principal del contrato la Junta de Gobierno Local de este Excmo. Ayuntamiento, en sesión celebrada el 7 de abril de 2016 dispuso la prórroga del contrato servicio de recogida de residuos sólidos y limpieza viaria de la ciudad de Ávila por un año.*

Posteriormente, la Junta de Gobierno Local de este Excmo. Ayuntamiento en sesión celebrada el 6 de abril de 2017 acordó la prórroga del contrato servicio de recogida de residuos sólidos y limpieza viaria de la ciudad de Ávila por un año más, siendo esta la última posible.

La Junta de Gobierno Local, en sesión del día 31 de mayo de 2018 acordó disponer la continuación en la prestación del servicio dado su carácter esencial tomando conocimiento del informe evacuado al efecto así como la sustanciación a la mayor brevedad del pertinente expediente de contratación”.

Las razones apuntadas para no haber realizado una nueva contratación coincidían con las señaladas en la reclamación: *“a principios del año 2018, entró en vigor la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, circunstancia por la cual el desarrollo de los documentos necesarios se vería afectado de forma singular, con el consiguiente retraso en la planificación deseada” ... “el conjunto de cambios que se plantean dentro de una prestación de servicios como es la Recogida de Residuos y Limpieza Viaria, junto con los cambios normativos hacen necesario un desarrollo técnico por diversas áreas municipales, que unido al conjunto de trabajos diarios y disponibilidades imposibilitaban la adjudicación del nuevo contrato antes del día 30 de junio del 2018, fecha en que terminaba el actual contrato con la empresa XXX”.*

Señala también *«estamos ante un contrato, el de recogida de residuos y limpieza viaria, suscrito en junio de 2010 y, por ende, al amparo de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, cuestión que debe ser tomada en consideración para considerar la entidad de los cambios necesarios respecto a la situación precedente que no pasa por actualizar simplemente lo que actualmente sustenta la prestación.*

Por otra parte, existe una grave problemática a nivel local con la prestación de los contratos de gestión de servicios públicos (concesión de servicios en la nueva Ley 9/2017), y que es la figura jurídica bajo la que se licitó aquel contrato (aun cuando actualmente sería una prestación de servicios al no existir en principio riesgo operacional), en cuánto al intervalo entre la finalización de un largo contrato y la nueva adjudicación del mismo, que en la mayoría de los casos y singularmente ante las circunstancias relatadas en el mencionado acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 31 de mayo del año 2018, es compleja y farragosa, demorándose en el tiempo.



Son contratos, en los que por su importancia, no cabe la paralización del servicio en aras del interés general y además, no puede perderse la perspectiva de lo que indica la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local: (...)

Se trata, pues de un servicio mínimo obligatorio esencial de prestación debida.

Actualmente los nuevos artículos 29.4 y 288 a) de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público pretenden dar solución a esta coyuntura trayendo de nuevo a la “palestra” la figura de la prórroga tácita. Es decir, la continuación de la prestación por el contratista del servicio hasta que se formalice el nuevo contrato y comience la ejecución, en todo caso por un periodo máximo de nueve meses.

El artículo 29.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público ha previsto el caso que nos atañe y lo ha regulado de manera expresa:

“No obstante lo establecido en los apartados anteriores, cuando el 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”.

Pero la cuestión es qué sucede con los contratos actuales que se rigen por la normativa anterior a la entrada en vigor de la Ley 9/2017, el 9 de marzo de 2018. (...)

Con independencia de ello, lo cierto es que esta situación no puede mantenerse sin límite aparente aun cuando los contratos públicos están investidos de una característica especial como es el hecho de servir a la consecución de un interés público. En el supuesto de los contratos de servicios en muchos casos el objeto del contrato es un servicio que se presta a los ciudadanos, el cual que está afectado por el principio de continuidad en la prestación. Por eso, ante circunstancias como la descrita, la solución no pasa en ningún caso por atribuir ultractividad a cualquier cláusula contractual más allá de la duración máxima del contrato, sino por una nueva licitación ágil con el fin de permitir la continuidad en la prestación del servicio.

Sin duda, la medida exigible para este tipo de problemas 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.

No puede obviarse, que en este caso, que el conjunto de modificaciones que la Corporación ha planteado para la prestación del servicio como es la Recogida de Residuos y Limpieza Viaria, junto con los cambios normativos, hacen necesario un desarrollo técnico por diversas áreas municipales, que unido al conjunto de trabajos diarios y disponibilidades han imposibilitado la adjudicación del nuevo contrato”.

Es necesario recordar que se elaboró un borrador de pliego de condiciones que fue sometido a debate y consideración de la anterior corporación con una propuesta de enmiendas por los diversos grupos municipales de diversa índole y entidad, algunas de ellas contradictorias con otras, que complicó sobre manera el impulso necesario de esta licitación a lo que se unía la complejidad en la redefinición de un sistema de gestión del servicio a las puertas de unas elecciones municipales.

Por otra parte, se efectuó un estudio económico inicial que reveló un altísimo coste para la financiación del servicio tal y como se pretendía licitar que obligaba a reflexionar sobre la sostenibilidad de la misma y su proyección en futuros ejercicios.

Además era necesario, al albur de los cambios pretendidos, definir las condiciones de prestación mediante un reglamento del servicio que permitiera establecer sus características, su contenido obligacional, sistema de vigilancia e inspección.

Igualmente se ha valorado la introducción de nuevos sistemas de control mediante tecnologías derivadas del denominado internet de las cosas con dispositivos y aplicativos que aprovechen las fortalezas de la nuevas tecnologías para implementar su eficacia (smart management).

Cuestiones todas ellas que, por el cambio de paradigma pretendido, explican el retraso habido en la concepción de la nueva licitación.

Y no puede obviarse la falta de medios y personal que afectan al servicio de infraestructuras y al de contratación en general que no debe ser obviada y que coadyuva a la situación de este contrato y de algún otro.

Por tanto, no se trata de actuaciones omisivas intencionadas, pretendidamente obstativas del impulso de una licitación de esta naturaleza que conlleven una responsabilidad imputable a nadie, sino de la simple y pura necesidad de resolver aquella. Es decir:

1º.- La realización inmediata de un estudio de necesidades adaptado a la coyuntura de la ciudad y normativa de aplicación.



2º.- *La debida elaboración de un nuevo Pliego de Prescripciones Técnicas que defina el modo de prestación del servicio.*

3º.- *Elaboración del expediente administrativo que permita la licitación».*

Añade que “*con independencia de cuanto antecede, también ha influido la tremenda situación de la pandemia por COVID-19 (que ya parece haber olvidado por algunos) que ha condicionado y trastocado el devenir de las administraciones públicas y particularmente de los ayuntamientos como administración más cercana al ciudadano donde largos y duros meses*” y que “*pese a las limitaciones de medios y las circunstancias extraordinarias descritas, a lo que cabe añadir las tremenda situación derivada de la sequía padecida en Ávila en el año 2019 que obligó a dedicar en gran medida esfuerzos económicos y de gestión extraordinarios y absolutamente prioritarios y exclusivos a garantizar el consumo humano, no se ha dejado de trabajar en solventar la situación del contrato motivo de la queja.*

Porque este Ayuntamiento es plenamente consciente que lo que explica la situación no la justifica plenamente”.

Finaliza indicando la situación a fecha de remisión del informe a esta Defensoría (01/06/2022): “*Tras la diligencia de los trámites necesarios y emisión de los preceptivos informes, por acuerdo del pleno corporativo de 30 de julio de 2021, se dispuso por unanimidad:*

Primero. Aprobar la estructura de costes incorporada en el apartado 4.4 que antecede conforme a lo establecido en el artículo 9 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española.

Segundo. Someter a información pública la propuesta de estructura de costes por un plazo de 20 días.

Tercero. Remitir la propuesta de estructura de costes para su informe, a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Castilla y León”.

Con fecha 6 de octubre de 2021 tiene entrada en el Ayuntamiento el informe de la Junta Consultiva de Contratación de Castilla y León.

Tras ello se elaboró un nuevo pliego de condiciones -con diversos avatares y revisiones como consecuencia de la coyuntura económica mundial notoriamente conocida- que ha sido trasladada a los grupos municipales para su consideración y estudio, aportación de sugerencias y debate. Cuando este proceso concluya, (anunciado



el 23 de junio), el siguiente paso será su debate en Comisión y eventual aprobación en pleno para disponer la licitación.

Por tanto, y en la medida en que ciertamente no existe formalmente un contrato suscrito a través de una licitación previa para el servicio de referencia, se ha dado los pasos tan pronto como las circunstancias lo han permitido, con los medios al alcance del Ayuntamiento de Ávila en aras a solventar la situación y poner fin a una situación que, no por frecuente en este sector, encuentra fácil acomodo en derecho”.

A la vista de lo informado, hemos de señalar que no es admisible considerar prorrogado automática o tácitamente un contrato que en el mes de abril de 2018 había finalizado por haber agotado su duración inicial y las prórrogas previstas.

En efecto, las prórrogas tácitas no estaban permitidas en la norma bajo la cual se suscribió el contrato, la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, cuyo artículo 23.2 establecía que no podían producirse por el consentimiento tácito de las partes; ni las permite 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 (LCSP), artículo 29.2.

La Ley 9/2017 contempla la posibilidad establecer una prórroga excepcional y forzosa para el contratista, ordenando a la empresa adjudicataria la continuidad de forma transitoria de la prestación del servicio una vez vencido el plazo de duración del contrato, únicamente por un máximo de 9 meses y con determinados requisitos previos que regula el precepto citado (artículo 29.4), esto es, que obedezcan a incidencias surgidas en el procedimiento de adjudicación resultantes de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación y existan razones de interés público para no interrumpir la prestación “*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”.*

No cabe aplicar la posibilidad de prórroga forzosa establecida en la Ley 9/2017 a este contrato porque precisamente la propia Ley dispone que los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a su entrada en vigor se registrarán en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su modificación, duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior (disposición transitoria primera), pero además no se acredita que concurrieran las circunstancias exigidas para acordar esa imposición y,



además, el tiempo transcurrido desde entonces supera con creces el permitido para imponer la prórroga forzosa a que nos estamos refiriendo.

Es más, los argumentos expuestos a lo largo del informe llevan a considerar que conoce el Ayuntamiento que esta situación no puede prolongarse y que las razones que atribuye a las dificultades derivadas de las modificaciones legislativas, la complejidad de las circunstancias a considerar en la redacción de los pliegos o las limitaciones de personal, no justifican eludir la aplicación de las normas de contratación.

Es cierto que la prestación de los servicios básicos y esenciales es fundamental, pero la Corporación debe hacerlo sin que ello lleve a mantener en el tiempo la situación anómala que se está produciendo con la prestación de los servicios por una empresa en las circunstancias referidas en su informa, es decir, al margen de la aplicación de las normas que regulan el procedimiento de contratación.

Reconoce también en su informe que el Ayuntamiento debió llevar a cabo una planificación adecuada de la contratación que incluyera la licitación de los contratos para prestar adecuadamente esos servicios, programación que exige el artículo 28.4 de la Ley 9/2017 y que debe abarcar la contratación pública que ha de llevar a cabo en un ejercicio presupuestario o periodos plurianuales.

En definitiva, el Ayuntamiento ha debido seguido abonando una contraprestación por unos servicios que viene realizando la empresa adjudicataria de un contrato vencido en el mes de abril de 2018, sin que se haya llevado a cabo una nueva contratación cumpliendo todas las exigencias legales, situación que ha continuado en el tiempo, por tanto, desde hace 5 años.

El Plan actual de contratación del Ayuntamiento de Ávila para el año 2023 aprobado por la Junta de Gobierno local de fecha 26 de enero de 2023, publicado en el BOP N° 01/02/2023, prevé en el mes de junio la licitación del contrato.

Se desconocen otros datos sobre el estado del expediente de contratación y consultada la información disponible en el portal de transparencia, al que se ha accedido el 11/05/2023, no se ha localizado información sobre este plan.

El artículo 6.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG) impone la publicidad activa del siguiente contenido:

“Las Administraciones Públicas publicarán los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. Su grado de cumplimiento y resultados deberán ser



objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración, en la forma en que se determine por cada Administración competente”.

En virtud de lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución:**

- Debe el Ayuntamiento a la mayor brevedad iniciar la tramitación, si no se hubiera iniciado hasta el momento, del expediente de contratación que tenga por objeto la contratación de los servicios de recogida de residuos y limpieza viaria, teniendo en cuenta que el contrato formalizado el 01/10/2010 ha superado con creces el plazo máximo de duración.

- Publicar en el portal de transparencia información sobre el plan anual de contratación y, de forma periódica, sobre el cumplimiento de sus objetivos y resultados.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López