

D. DERECHO ADMINISTRATIVO	CONTRATOS. GESTIÓN INDIRECTA. MATADEROS. PRÓRROGA	Núm. 88/2002
------------------------------	--	-----------------

Julio GALÁN CÁCERES  
Profesor del CEF

• ENUNCIADO:

*En fecha 8 de agosto de 1985 el Ayuntamiento de X y la entidad F. de T., S.A., celebran un contrato que tiene por objeto un concierto para la prestación del servicio público de matadero del municipio de X de 51.000 habitantes. Hasta ese momento, el sacrificio de ganado para la carne destinada al consumo de esta ciudad se prestaba en otra localidad de la misma provincia que contaba con instalaciones al efecto.*

*En el clausulado del mismo se fijó que el tiempo que ha de permanecer en vigor el citado concierto sería de 10 años, e, igualmente, se incluyó una cláusula que, literalmente, decía lo siguiente: «Si la Entidad F. cesare en su actividad por cualquier causa, el Ayuntamiento podrá realizar el sacrificio de animales por su cuenta, utilizando el matadero con todas sus instalaciones, ... y que la Entidad F., S.A., podrá traspasar o enajenar sus instalaciones a terceros siempre que éstos se subroguen en cuantas obligaciones establece para la misma el contrato».*

*La Entidad F., S.A., en fecha 20 de diciembre de 1989, arrendó el matadero a C.M.M., S.A., quien lógicamente, se subrogó en todos los derechos y obligaciones de aquélla como preveía la cláusula ya indicada. En fecha 13 de noviembre de 1991 se autorizó el cambio de titularidad del matadero a nombre de la citada sociedad anónima y con la finalidad de adaptar las instalaciones a la normativa europea sobre la materia interesó una ampliación del plazo hasta el día 31 de diciembre de 1996, sin que dicha adaptación se llevara a cabo.*

*El día 28 de mayo de 1993, la entidad C.M.M. comunicó al Ayuntamiento de X que a consecuencia de ciertas dificultades económicas por las que atravesaba y la imposibilidad de continuar, por el momento, la explotación del matadero, la plena conformidad para que por éste se utilizasen las instalaciones y explotara el servicio.*

*El día 1 de junio de 1993 se formalizó documento entre el alcalde, en nombre de la corporación municipal, y el representante de la entidad C.T., C.C. que en esos momentos se hallaba pendiente de su inscripción como tal en el registro de cooperativas, procediéndose a la adjudicación a favor de la referida cooperativa de la explotación del servicio de matadero, permitiéndose la utilización de las instalaciones y maquinarias precisas y pertenecientes a la originaria contratista F. de T., S.A., para poder llevar a cabo en las mismas la matanza de animales para el suministro de carne a la localidad de X y en los términos y condiciones que se hacen constar en el propio contrato y en las mismas circunstancias que hasta dicha fecha se venía*

*prestando el servicio por aquellas empresas, es decir, sin ninguna relación laboral entre el personal de las mismas y el Ayuntamiento de X.*

*Respecto a la duración de este contrato, en la segunda de las cláusulas establecidas se disponía lo siguiente: «La duración del presente contrato será únicamente hasta que C.M.M. o la entidad que de ella traiga derecho, comunique al Ayuntamiento que reanuda nuevamente el servicio y lo lleva a cabo, en cuyo momento se extinguirá el presente contrato, sin necesidad de requerimiento anticipado alguno por parte del Ayuntamiento y sin derecho a ningún tipo de indemnización por parte de la Cooperativa ... No obstante lo dispuesto anteriormente, la presente adjudicación nunca podrá exceder de los dos años».*

*La cooperativa acepta íntegramente las cláusulas previstas en el contrato suscrito el día 8 de agosto de 1985 entre el Ayuntamiento y la entidad F. de T., S.A.*

*Este Convenio fue ratificado por el Pleno Municipal en reunión celebrada el 29 de junio de 1993. Desde el día 21 de junio de 1993 la entidad adjudicataria se hallaba debidamente inscrita en el Registro de Cooperativas.*

*Próximo el vencimiento del plazo del contrato C.T., S.C., solicitó la prórroga de su vigencia. Por su parte el Ayuntamiento de X estaba instruyendo expediente al objeto de realizar nueva contratación para la prestación y gestión de forma indirecta del servicio público de matadero, hallándose el pliego de condiciones, en ese momento, en fase de aprobación.*

*El Pleno Municipal acordó, por unanimidad, la prórroga del contrato hasta el día 1 de diciembre de 1995.*

*La entidad C.M.M., S.A. interpuso recurso contra dicha decisión municipal utilizando las argumentaciones que se hacen constar en el apartado referente a las cuestiones planteadas.*

• **CUESTIONES PLANTEADAS:**

1. Ilegalidad del convenio, por razón de su contenido, celebrado entre el Ayuntamiento y la entidad C.T., S.C.
2. Carencia de personalidad jurídica de la referida entidad.
3. Ilegalidad del convenio por la prórroga acordada del mismo.
4. Vulneración de sus derechos.

• **SOLUCIÓN:**

1. En relación a la posible ilegalidad del convenio celebrado hay que señalar que no es así.

En primer lugar hemos de constatar que para poder impugnar el mismo existían unos plazos concretos y determinados que serán de un mes si se trata de recurso de reposición y de dos meses si se trata de recurso contencioso-administrativo, y parece obvio que los mismos ya habían pasado, pues aquél se celebró en el año 1993 y el supuesto nos dice que próximo a su vencimiento (1995) es cuando se solicita la prórroga del mismo momento que aprovecha el recurrente para impugnar la misma. Por tanto, aquél era firme y no recurrible ya a través de la vía de los recursos.

En segundo lugar, es preciso señalar que en el originario contrato que se celebró con la primera entidad mercantil, una de sus cláusulas ya preveía, y se hace constar en el relato de los hechos, que en el caso de cese de actividad por cualquier causa de aquélla, se habilitaba al Ayuntamiento para la

utilización del matadero con todas sus instalaciones, siendo competencia de éste decidir, en el ejercicio de potestades administrativas, la forma de gestión del mismo con arreglo a la ley, y sin que los particulares puedan obstaculizar el ejercicio de tales potestades.

Finalmente, respecto a su contenido, con independencia de que parece absurdo que el recurrente se beneficiara del mismo (acto consentido) hasta que quiso, es lo cierto que la legalidad del mismo está fuera de toda duda.

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), Ley de 1985, el municipio ejercerá en todo caso competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, entre otras, en materia de mataderos y que, según el artículo 26.1 del mismo texto legal, el municipio, por sí o asociado, deberá prestar en todo caso el servicio de matadero (tomando en consideración el número de habitantes del municipio), por lo que, tratándose de un servicio público, el modo de gestión del mismo, según el artículo 85.4 de la LBRL y tratándose de una gestión de naturaleza indirecta, podría ser el de concierto con persona natural o jurídica. Y así se llevó a cabo sin que se observe causa alguna que pudiera motivar la vulneración del ordenamiento jurídico ni la causación de perjuicio alguno a tercera persona. De hecho, no se hace constar en el relato de hechos que el mismo fuera impugnado por persona alguna.

2. Respecto a la carencia de personalidad jurídica de la entidad C.T., S.C., no es cierto. Si lo es, y así consta, que al principio y antes de la ratificación del convenio por el Pleno Municipal (órgano competente por razón de la duración del mismo) se hallaba pendiente de su inscripción en el Registro de Cooperativas, esto ocurría el día 1 de junio de 1993, pero cuando tuvo lugar la referida ratificación plenaria, ocurrida el día 29 de junio del mismo año, ya constaba su inscripción en el citado Registro desde el día 21 de junio.

Por tanto, en el momento en que el contrato suscrito desplegaría todos sus efectos, es decir, tras su aprobación o ratificación por el Pleno del Ayuntamiento, el requisito aludido se había cumplido perfectamente y la entidad contratante gozaba de plena capacidad jurídica y de obrar.

3. Con relación a la legalidad de la prórroga del convenio acordada es preciso señalar que tras la entrada en vigor del Texto Refundido por el que se aprueba la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, el marco normativo de la gestión de los servicios públicos tiene como regulación básica la contenida en dicho Texto Legal, habiéndose derogado el Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales de 1953.

Pues bien, en concreto el artículo 154 señala que «los contratos mediante los que las Administraciones Públicas encomienden a una persona, natural o jurídica, la gestión de un servicio público se regularán por la presente Ley y por las disposiciones especiales del referido servicio». El artículo 156, relativo a las modalidades de contratación, regula la forma de concierto con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate, figura esta que es la que la corporación había adoptado al efecto.

Es cierto que las condiciones pactadas en el contrato deben respetarse por las partes contratantes, y, en este caso, se había establecido un plazo máximo de dos años. Pero también es cierto que la propia legislación contempla la posibilidad de modificación del mismo cuando concurren razones de interés público.

Ya el artículo 59 del derogado Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales contemplaba la posibilidad de que cuando se trataba de atender necesidades permanentes podrían ser prorrogados los contratos, de forma obligatoria para el contratista, sin que, en todo caso pudiera exceder de seis meses.

En el caso que analizamos son de constatar una serie de circunstancias que podrían justificar esa prórroga en la duración del contrato. Así:

- A) El propio interesado solicita la misma. No se trata de imponer nada contra su voluntad.
- B) El Ayuntamiento, sabedor del problema que se le avecinaba, estaba instruyendo expediente al objeto de realizar nueva contratación, hallándose el pliego de condiciones, en esas fechas, en fase de aprobación.
- C) El posible desabastecimiento de un producto de primera necesidad como era la carne, en esa localidad, si el contrato quedara extinguida de forma automática.
- D) La inexistencia, al parecer, de otro matadero que pudiera realizar aquel servicio esencial.

Es por todo ello que el Pleno entendió que la única forma viable de evitar esta situación de desabastecimiento era acordar una prórroga del Convenio inicial hasta el día 1 de diciembre de 1995 (como vemos por un plazo de tiempo bastante corto).

Por tanto, parece que la determinación de las condiciones en que se concedía la prórroga y la concesión de esta misma, se hallaban dentro de las facultades de la Administración, así como que hizo uso de este mecanismo a fin de evitar un inminente perjuicio al municipio en tanto se resolvía definitivamente el expediente incoado al objeto de adjudicar, nuevamente y de acuerdo con la legislación vigente, el servicio público de matadero.

No debe olvidarse tampoco que, entre las prerrogativas de la Administración, según el artículo 59 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP) cabe la de interpretar los contratos administrativos, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlos por razones de interés público, acordar su resolución y determinar los efectos de ésta.

Asimismo, la posibilidad de modificar el contenido de un contrato se encuentra recogido en el artículo 101 del TRLCAP, por razones de interés público, siempre que sean debidas a necesidades nuevas o causas imprevistas, justificándolo debidamente en el expediente.

**4.** Finalmente, en relación a la vulneración de los derechos de la entidad C.M.M., nada más lejos de la realidad.

Fue ella, voluntariamente, la que dejó la prestación del servicio por las dificultades económicas y técnicas por las que atravesaba, y no consta en el relato de hechos que se hallara en condiciones de hacerse, de nuevo, con la prestación del servicio, como lo demuestra que no consta que dirigiera escrito o comunicación alguno al órgano de contratación a fin de reasumir la prestación del servicio.

Independientemente de ello se produce una contradicción clara en sus pretensiones. Por un lado, hay que entender que quiere retomar la prestación del servicio (en caso contrario, podríamos afirmar que incluso carece de legitimación alguna para interponer recurso, puesto que para ostentar ésta no basta con la defensa de la legalidad sin más), y, por el otro, defiende la ilegalidad de la prórroga acordada, pero de la que no le importa beneficiarse si el contrato y la prestación del servicio vuelve a ser retomada por él.

---

---

**• SENTENCIAS, AUTOS Y DISPOSICIONES CONSULTADAS:**

- **Ley 7/1985 (LBRL), arts. 25.2, 26.1 y 85.4.**
- **RDLeg. 2/2000 (TRLCAP), arts. 54, 59, 101, 154 y 156.**