

Referencia:	2026/88N	13SE/2021
Procedimiento:	SIM - Control y ejecución del contrato y gestión de incidencias	
Interesado:	CLECE S.A.	
Representante:		
Contratación (7280)		

**JORGE IGLESIAS PUERTA, CONCEJAL-SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO DE GRANADA.**

CERTIFICO: Que la Junta de Gobierno Local en su sesión del día 9 de enero de 2026 adoptó el siguiente acuerdo:

**18. Contratación.**

**Referencia: 2026/88N. 13SE/2021**

Declarar el interés general del contrato de servicios de portería-conserjería en los colegios públicos de titularidad municipal del Ayuntamiento de Granada y ordenar la continuación del mismo.

Visto expediente núm. 2026/88N de Contratación relativo a **declarar el interés general del contrato de servicios de portería-conserjería en los colegios públicos de titularidad municipal del Ayuntamiento de Granada y ordenar la continuación del mismo**, donde consta informe del Jefe de servicio de supervisión contractual de 5 de enero de 2026, que parcialmente dice:

«1º.- Por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local, en su sesión ordinaria celebrada el día cinco de noviembre de dos mil veintiuno se adjudicó el Contrato de Servicios de portería-conserjería en los colegios públicos de titularidad municipal del Ayuntamiento de Granada, a la mercantil CLECE S.A, formalizado el contrato, la entrada en vigor se produce el 10 de enero de 2022, conforme la estipulación tercera del mismo.

2º.- La Junta de Gobierno Local, en su sesión ordinaria celebrada el día veintinueve de diciembre de dos mil veintitrés, aprobó la primera prórroga del contrato.

3º La Junta de Gobierno Local, en su sesión ordinaria celebrada el día veinticinco de octubre de dos mil veinticuatro aprobó la segunda y última prórroga con efectos desde el 10 de enero de 2025 hasta el día 9 de enero de 2026.

4º La Junta de Gobierno Local de fecha ratificó el Decreto de 11 de noviembre de 2025 de la Excm. Sra. Alcaldesa por el que se aprobaba y se disponía la apertura del procedimiento de adjudicación del



expediente SERV-2025000069 del Área de Contratación relativo al procedimiento abierto para adjudicar el contrato de Servicios de Portería-Conserjería en Colegios Públicos de Titularidad Municipal. Actualmente en fase de justificación de baja desproporcionada, por lo que resulta previsible que la presente licitación no finalizará antes del 9 de enero de 2026, último día de vigencia del contrato. La licitación fue publicada con fecha de 12 de noviembre de 2025.

5º Se recibe con fecha de 5 de enero de 2026 en el Área de Contratación informe de 30 de diciembre de 2025 del Servicio de Educación informando de: "la necesidad imperiosa y normativa de continuar con la prestación de los servicios de Portería/Conserjería hasta la formalización del nuevo contrato que está en licitación actualmente en justificación de baja temeraria, dado que este servicio es imprescindible y necesario para que se mantengan abiertos los colegios y se pueda impartir la docencia".

#### Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- Para la elaboración del presente informe se han tenido en consideración los siguientes fundamentos de derecho:

- 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)
- Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
- Ley 7/1985, de 02 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL)
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, Texto Refundido de las Disposiciones Vigentes en materia de Régimen Local (TRRL)
- Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rigen el contrato.

SEGUNDO.- La cláusula de duración del contrato dispone:

"El contrato tendrá una duración inicial de DOS años, iniciándose el 10 de enero de 2022 conforme al informe del Servicio de Educación de fecha 15 de diciembre de 2021, si bien podrá prorrogarse, una vez ponderadas todas las circunstancias que concurran, antes de la finalización de dicho plazo inicial, teniendo en cuenta que la duración total del contrato, incluidas las prórrogas, no podrá exceder de CUATRO años.

La prórroga se acordará por el órgano de contratación y será obligatoria para el empresario, siempre que su preaviso se produzca al menos con dos meses de antelación a la fecha de finalización del contrato, sin que pueda producirse por el consentimiento tácito de las partes."

Ninguna previsión en la misma respecto a la finalización del contrato en su última prórroga en el supuesto de inexistencia de un contrato que lo sustituya. La LCSP sí regula, no obstante, esta situación disponiendo en su artículo 29.4 in fine lo siguiente:

«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.»

El legislador básico del año 2017 sí ha contemplado la opción para la Administración de prorrogar más allá de la duración máxima prevista contractualmente cuando llegado el vencimiento de un contrato no existe formalización de un nuevo contrato que garantice la continuidad de sus prestaciones, si bien sometiendo dicha opción al cumplimiento de dos requisitos:

- Deben existir concretas razones de interés público que justifiquen la no interrupción de la prestación.
- Se debe haber publicado el anuncio de licitación del nuevo contrato con una antelación mínima de tres meses respecto a la fecha de finalización del contrato originario.

Y a una condición: su duración será como máximo nueve meses.

Siendo éste el precepto aplicable al contrato de Servicios de portería-conserjería en los colegios públicos de titularidad municipal del Ayuntamiento de Granada”, resulta que no se cumplen los requisitos dispuestos en el artículo 29.4 in fine LCSP, dado que la publicación de la licitación se ha hecho con fecha de 12 de noviembre de 2025, es decir, con menos de tres meses de antelación a la finalización del contrato, por lo que desde el punto de vista contractual no es viable jurídicamente prorrogar el mismo.

TERCERO.- Análisis de la continuidad del servicio desde el punto de vista de la legislación básica sobre régimen local y la doctrina jurisprudencial de la orden de continuidad.

La fase del proceso licitatorio en que nos encontramos en la actualidad es la de justificación de baja desproporcionada. Teniendo en cuenta las características de este tipo de licitación como procedimiento sujeto a regulación armonizada pudiera no ser posible que el 9 de enero de 2026, en que finaliza el contrato que estamos analizando, los servicios del nuevo contrato no estuvieran disponibles porque no habría dado tiempo concluir la nueva licitación.

De igual modo es también notorio que el Ayuntamiento de Granada no cuenta con una organización en medios técnicos, humanos y materiales que garanticen el servicio objeto de este contrato. Debe tenerse en cuenta que este contrato es imprescindible para el cumplimiento de un servicio público que es prestado por el Ayuntamiento en el ejercicio de las competencias descritas en el artículo 25 n) Ley 7/1985 de ley de bases de régimen local que señala que el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios



de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.

Debe hacerse notar que la extinción de este contrato podría afectar o dificultar, si bien de modo indirecto, la prestación de un derecho reconocido en la Constitución en el artículo 27 como es el derecho a la educación, lo que resalta el interés público que se trata de proteger y refuerza la necesidad de admitir que la extinción de los servicios que se prestan con este contrato, causaría una perturbación grave al mismo.

Esta tesitura, que será realidad el 9 de enero de 2026, más allá de su causa, lleva a plantear jurídicamente las opciones de dar continuidad a la prestación del servicio sin la cobertura contractual -que ya no existiría- pero al amparo de un mandato sustentado en la imposibilidad de desatender la prestación de un servicio de interés público.

En efecto, como ha señalado la Junta Consultiva de Contratación pública en su informe 76/21, «estamos en presencia de una situación patológica desde el punto de vista de la regulación de los contratos públicos, que constituye una patente infracción de la regulación vigente y no puede aceptarse y que, como ya hemos dicho en alguna otra ocasión, sólo puede justificarse por causas ineludibles de interés público y con exclusivo fundamento en la necesidad de continuidad de un servicio público imprescindible para los ciudadanos» y ello sin perjuicio de «las consecuencias jurídicas que pueda suponer para los responsables».

No estaríamos, por tanto, en ningún caso, ante una suerte de rehabilitación del contrato que va a extinguirse el próximo 9 de enero de 2026, porque -como igualmente expone el informe precitado- «tal circunstancia sólo cabe, como ya expusimos en nuestros informes 73 y 86 del año 2018, cuando se aplican las rigurosas condiciones que establece el artículo 29.4 de la LCSP. Por el contrario, si por la desidia de las partes o por cualquier otra razón no justificada, la prestación se ejecutase en ausencia de licitación, ello no supondría en modo alguno que el contrato ya extinguido volviese a recuperar una fuerza de obligar ya desaparecida. Obviamente ello supone que ninguna de las cláusulas del contrato sea aplicable a la relación jurídica que se ha creado ex novo entre las partes».

La situación, por tanto, patológica en casos como el presente, donde existe una afectación clara al interés público nos lleva igualmente, y a pesar de la actual previsión contemplada en el artículo 29.4 in fine LCSP a la doctrina de la orden de continuidad, si bien es cierto que el carácter excepcional de ésta se ha de entender tremendamente reforzado ante la previsión legal precitada pues dicha doctrina nació, precisamente, para alcanzar este tipo de situaciones exigiendo unas mínimas diligencias de planificación y previsión a la Administración, mínimas diligencias que -tal y como sucede en el presente caso- pueden no concurrir en la práctica dando lugar a la misma situación que quería regularse y, por tanto, controlarse legislativamente.

Debe, en consecuencia, traerse a colación la doctrina admitida tanto el Informe de la Junta Consultiva de Contratación Valenciana, 2/2001, de 12 de julio de 2001, que estudia con detenimiento una situación de prórroga en un contrato de abastecimiento domiciliario de agua potable y se pronuncia en relación con la aplicación del derogado art. 59 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales, así como el Informe 7/2005, de 4 de octubre de 2005 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalidad de Cataluña, que afirma que, en aplicación del art. 235.<sup>a</sup> del Decreto 179/1995, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de obras, actividades y servicios de los entes locales [equivalente al 128.1.1<sup>a</sup> Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales aprobado



por Decreto de 17 de junio de 1955], incluso en caso de extinción normal del contrato de gestión de servicios públicos el contratista tendrá que prestar el servicio hasta que otro se haga cargo de su gestión. De acuerdo con esta previsión, una vez agotado el plazo contractual podría darse la circunstancia de que el contratista tuviese que seguir prestando el servicio transitoriamente, sin que, a su juicio, eso fuese conceptuado como prórroga.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias, en el informe 4/2016, se refiere expresamente a la posible continuidad de un contrato de servicios, señalando:

«El Cabildo de Lanzarote podría adoptar un acuerdo de continuidad del servicio por el plazo que considerase oportuno hasta la adjudicación del servicio o hasta la formalización de un nuevo contrato. Este acuerdo excede de la contratación pública y se otorga con base en la legislación de régimen local (...) los entes locales tienen atribuida la competencia en materia de salubridad pública (art. 25.2 j) Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL)); la de conservación y mantenimiento de edificios de titularidad local destinados a centros educativos (art. 25.2 n) LBRL), así como la obligación de garantizar un ambiente de trabajo adecuado a sus empleados, lo que implica el deber de limpieza de sus edificios. Competencias, todas ellas, irrenunciables a tenor de lo preceptuado en el artículo 12.1 de la Ley 30/1992, de RJAPAC (...) Si la legislación de contratos públicos no permite enmarcar jurídicamente el ejercicio de estas competencias, la legislación de régimen local habilita al Cabildo a adoptar un acuerdo motivado que garantice la prestación de este tipo de servicios y que cuente con el consentimiento del contratista. Se trata de una situación que garantiza el interés general y que queda al margen de la contratación pública, debido a la inexistencia de un cauce legal que le dé solución. Esta vía no implica una vulneración de las disposiciones vigentes en materia de contratación pública, sino que pretende garantizar el interés general que sí se encuentra recogido en la legislación de régimen local, no prevista en la otra normativa específica (...) Finalmente, el interés general ha de regir la contratación pública, hasta el punto que el artículo 38 TRLCSP permite el mantenimiento de la vigencia de un contrato nulo, adjudicado ilegalmente, cuando se dan razones imperiosas de interés general. La STSJ de Murcia (Sala de lo Contencioso-Administrativo de 28 de diciembre de 2012) afirma que en la prestación del servicio han de ponderarse los intereses en juego (...).

Podría acudir a distintas figuras legales que son analizadas a lo largo del presente informe como la incidencia en la ejecución, la celebración de un contrato de menor- que plantea el problema de la limitación de la cuantía y la imposibilidad legal de concatenación de diversos contratos de esta tipología; de una tramitación de urgencia, la determinación de la existencia de una prórroga forzosa por tácita reconducción- que cuenta asimismo con la objeción jurisprudencial de la prohibición de la existencia de “prórrogas tácitas” o, finalmente, la adopción de un acuerdo de continuación del servicio, el cual, elude la apariencia de fraude que ofrecen otras soluciones y exigiría un acuerdo que debe adoptarse de forma motivada antes de que el contrato se extinga; además, de que la duración de su vigencia ha de ser proporcionada a la necesidad».

Sobre aplicaciones jurisprudenciales de este principio de continuidad pueden consultarse la STSJ de Galicia, de 31 de octubre de 2003, o la Sentencia de la Audiencia Nacional de 21 de mayo de 2002, que admite la continuidad del servicio (tal como admite la Comunidad Europea en la comunicación de la Comisión 98/c 147/05 publicada en el DOCE de 13 de mayo de 1998) con la empresa que venía prestando hasta su autorización previa convocatoria de una nueva. La Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de marzo de 1987 citada en el Informe 3/2010, de 30 de septiembre de 2010, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de las Illes Balears (al igual que el Dictamen 1186/2010, de 16 de diciembre de 2010, del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana) sostenía que: «por



esta concurrencia de intereses que surge la cuestión de la reversión; porque el concesionario tratará de llevarse sus aportaciones y la Administración concedente intentará quedarse con ellas para dar efectividad al principio de continuidad del servicio público en beneficio del interés general; y esta lógica continuidad del servicio rechaza, en principio, la desintegración de sus elementos de prestación porque la Administración habrá de seguir dando el servicio una vez acabada la concesión y para ello necesitará normalmente utilizar los mismos elementos que integran la explotación, ya estuviesen funcionando y adscritos al servicio, ya estuviesen destinados a él.»

Conforme a la doctrina y jurisprudencia expuesta, ha de concluirse que una vez agotado el plazo contractual el contratista puede seguir prestando el servicio en virtud del principio de continuidad, sin que esta continuidad en la prestación del servicio pueda ser conceptuada como prórroga, justificada en la perturbación que se produciría en caso de no prestarse el mismo; doctrina que al albur de la nueva regulación contemplada en el LCSP queda bastante más restringida en su aplicación, al punto que la Junta Consultiva de Contratación Pública, en su informe 76/21, dispone:

«En todo caso, estas prácticas deben limitarse en el tiempo a lo estrictamente imprescindible al constituir una patente infracción de la regulación de los contratos públicos, que no puede aceptarse, y que sólo puede justificarse por causas ineludibles de interés público y con exclusivo fundamento en la necesidad de continuidad de un servicio público imprescindible para los ciudadanos».

Respecto a la retribución del operador económico que se ve impelido por la orden de continuidad, el propio informe 76/21 dispone que «la realización de tales prestaciones, no obstante fundarse en una situación patológica desde el punto de vista de la legislación de contratos públicos, exige la compensación de los gastos en que efectivamente haya incurrido el anterior contratista con el fin de evitar un enriquecimiento sin causa de la entidad contratante siempre que se cumplan los requisitos para la aplicación de la doctrina del enriquecimiento injusto» .

En definitiva, y a modo de conclusión, la continuidad de servicios públicos debe basarse en poderosas razones de interés general que impidan la interrupción de la prestación. Una vez que no concurren los requisitos que hubieran habilitado una prórroga forzosa, y ante la inexistencia de otro cauce legal que dé solución a la imprescindible continuidad de la prestación del servicio público, la continuidad en la prestación del servicio, por parte del contratista que ha visto extinguido su contrato, resulta ser la medida más proporcionada, debiendo ser, en todo caso, una medida absolutamente temporal y por el tiempo estrictamente necesario. Debe destacarse, que el propio legislador contempla que, aun concurriendo un determinado supuesto nulidad de pleno derecho en un contrato, cuando la declaración de nulidad produzca un grave trastorno para el servicio público puede disponerse la continuidad de los efectos del contrato hasta que se adopten las medidas urgentes para evitar el perjuicio (artículo 42.3 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público).

CUARTO.- Órgano competente. Debe considerarse que el órgano competente para ordenar la continuación de la prestación es el órgano de contratación, en nuestro caso la Junta de Gobierno Local conforme a la Disposición Adicional Segunda LCSP.

QUINTO.- Fiscalización previa. El expediente deberá estar sometido a la fiscalización previa de la Intervención Municipal, a fin de justificar la existencia de crédito suficiente para atender las obligaciones económicas de la prestación de los servicios a los que se pretende dar continuidad.»



La propuesta ha sido fiscalizada por la intervención municipal en fecha 07/01/2026, con nº de referencia 2026/2 y con resultado Fiscalización de conformidad.

Por lo expuesto y atendiendo a lo dispuesto en 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, aceptando la propuesta formulada por la Teniente de Alcalde Delegada de Economía, Hacienda y Contratación, la Junta de Gobierno Local **acuerda:**

**Primero.-** Declarar de interés general la prestación del contrato de Servicios de portería-conserjería en los colegios públicos de titularidad municipal del Ayuntamiento de Granada”, al considerar que estamos en presencia de un contrato imprescindible para la prestación de un servicio de interés público ejercido por el municipio en cumplimiento de sus competencia señaladas en el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 02 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

**Segundo.-** Ordenar, en consecuencia, la continuación de la prestación de los servicios de Servicios de portería-conserjería en los colegios públicos de titularidad municipal del Ayuntamiento de Granada”, a la operadora económica a la mercantil CLECE S.A, en los mismos términos y condiciones que los contemplados en el contrato de servicios formalizado en fecha 10 de enero de 2022, y que finalizará el día 9 de enero de 2026, con efectos desde el 10 de enero de 2026, hasta la formalización del nuevo contrato de Servicios de Portería-Conserjería en Colegios Públicos de Titularidad Municipal. que resulte de la licitación que se está tramitando en la actualidad.

**Tercero.-** Aprobar el gasto correspondiente a la prestación de los servicios cuya continuación se ha ordenado por un importe total de CIENTO TREINTA Y NUEVE MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y SIETE EUROS CON TREINTA Y CINCO CÉNTIMOS (**139.347,35 €**) , con cargo a la aplicación presupuestaria 0201-32601-22701 (Programa Inserción Vigilancia Colegios Públicos Sin Vivienda).

### **Aprobada por unanimidad**

Y para que así conste y surta efectos donde proceda, se expide la presente certificación, hecha la excepción establecida en el artículo 206 del R.D. 2568/1986, de 28 de noviembre y a reserva de los términos que resulten de su aprobación definitiva en Granada a fecha de firma electrónica.



