



ABOGACÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID  
CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, JUSTICIA Y  
ADMINISTRACIÓN LOCAL

Este documento se ha obtenido directamente del original que contenía todas las firmas auténticas y se han ocultado los datos personales protegidos y los códigos que permitirían acceder al original

**S.J.: 455/2023**

**Expte. Contr.: 202/2023**

Se ha recibido en este Servicio Jurídico expediente de modificación del Lote 3 "ZONA PERIFÉRICA" del contrato de servicios denominado "SERVICIO DE TELESISTENCIA EN LA COMUNIDAD DE MADRID 3 LOTES", adjudicado a FERROVIAL SERVICIOS, S.A. y SANIVIDA, S.L. UNIÓN TEMPORAL DE EMPRESAS, LEY 18/1982, ABREVIADAMENTE "SERVICIO DE TELESISTENCIA MADRID LOTE 3 UTE".

A la vista de la documentación obrante en el expediente administrativo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1.b) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, se emite el siguiente **INFORME**:

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** En virtud de la Orden 1137/2018, de 3 de agosto, de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, fue adjudicado a la entidad FERROVIAL SERVICIOS, S.A. y SANIVIDA S.L., UNIÓN TEMPORAL DE EMPRESAS, LEY 18/1982, ABREVIADAMENTE "SERVICIO DE TELESISTENCIA MADRID LOTE 3 UTE", el Lote 3 del contrato de servicios denominado "Servicio de teleasistencia en la Comunidad de Madrid, 3 lotes".

El contrato fue formalizado en fecha 10 de septiembre de 2018 y su ejecución comenzó el 1 de octubre del mismo año, con un plazo de ejecución previsto en la cláusula 1.17 del PCAP, de 27 meses.

El referido contrato ha sido objeto de tres prórrogas sucesivas, la última de ellas desde 1 de enero de 2023 hasta 30 de septiembre de 2023.



**SEGUNDO.** Por el órgano de contratación se propone la cuarta prórroga del contrato, así como su primera modificación, siendo este último extremo el objeto del presente informe. La modificación propuesta pretende cubrir el incremento de gasto requerido por el número actual de usuarios atendidos así como de los que previsiblemente se incorporen al servicio hasta final de año, habida cuenta de la existencia de una lista de espera que, a fecha 24 de julio de 2023, estaba integrada por un total de 1.813 solicitantes, lo que representa un 28% del total de usuarios actualmente atendidos. Frente a esta situación, la dotación económica inicialmente prevista para la cuarta prórroga se antoja insuficiente.

Obra en el expediente administrativo remitido a este Servicio Jurídico la memoria justificativa y económica de la modificación contractual propuesta.

Solicitada audiencia al contratista, este ha manifestado expresamente su conformidad con la modificación propuesta mediante escrito de 14 de agosto de 2023.

### CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**PRIMERA.** El párrafo segundo de la disposición transitoria primera de 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/17), remite a la normativa vigente en el momento de adjudicación del contrato con vistas a la determinación del régimen jurídico aplicable a sus efectos, cumplimiento y extinción.

Atendida la fecha de adjudicación del contrato del que trae causa la modificación objeto de informe, la normativa aplicable viene constituida por el 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 (TRLCSP). Asimismo, y en cuanto no se oponga a lo establecido en dicho texto legal, por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado mediante Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, así como por el Reglamento General de contratación Pública de la Comunidad de Madrid aprobado por el Decreto 49/2003, de 3 de abril.



En concreto, la posibilidad de modificar los contratos administrativos se encuentra contemplada en el art. 210 del TRLCSP como una de las prerrogativas de la Administración en la contratación administrativa:

"Dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la presente Ley, el órgano de contratación ostenta la prerrogativa 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".

Sin embargo, la prerrogativa administrativa de modificación de los contratos no es una facultad absoluta. El necesario equilibrio entre el cumplimiento del contrato administrativo en sus propios términos y la admisibilidad de que la Administración pueda variar tales condiciones en determinadas circunstancias y por razones de interés público, llevan a admitir el *ius variandi* de la Administración, pero con sometimiento a determinados requisitos para salvaguardar el principio de concurrencia y licitación pública que preside la contratación administrativa. El principio de concurrencia persigue no sólo la finalidad de garantizar la igualdad de acceso a la contratación con la Administración, sino también proteger los intereses económicos de la Administración suscitando la máxima competencia posible: al promoverse la competencia, y como efecto propio de ello, la Administración podrá conseguir normalmente la ejecución de los contratos por precios inferiores.

Y, por otro lado, si la modificación que se propone es sustancial, el *ius variandi* ha de interpretarse como una excepción al principio de libre concurrencia en la licitación, y como tal *"debe ser entendida de modo restrictivo, interpretándose la Ley en la forma y sentido más rigurosos"* (Dictamen del Consejo de Estado número 3.062/98, de 10 de septiembre de 1998, dictamen número 47.126, de 5 de diciembre de 1984, y de 24 de julio de 2003). Y sigue diciendo que *"[u]n uso indiscriminado de dicha potestad de modificación de los contratos, podría entrañar un claro fraude de Ley, en cuanto cerraría el acceso de otros posibles contratistas"*. En definitiva, la adjudicación de la ejecución de modificaciones al contratista originario comporta una excepción a la exigencia de concurrencia pública en la adjudicación de los contratos administrativos, y como tal debe ser interpretada, sin que quepa introducir, por vía del ejercicio del *ius variandi*, modificaciones de tal entidad que se equiparen a un contrato nuevo.

**SEGUNDA.** Con la entrada en vigor de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, el régimen de modificación de los contratos se endureció, recogiendo el TRLCSP subsiguiente determinadas limitaciones en orden a la modificación de los contratos.

A ello se refieren los artículos 105 a 108, 210 y 219 del TRLCSP que, en sus líneas esenciales, disponen el siguiente régimen en cuanto a la modificación de los contratos:

- sólo podrán introducirse modificaciones por razones de interés público;
- deben estar previstos en los pliegos o en el anuncio de licitación no solo la posibilidad de modificación del contrato sino también los supuestos en que podrá ser modificado; en caso contrario, solo podría serlo en los casos y con los límites establecidos en el artículo 107.
- también deben detallarse las condiciones, alcance y límites de la misma, el porcentaje del precio al que puede afectar y el procedimiento a seguir;
- la modificación no puede realizarse con el fin de adicionar prestaciones complementarias a las inicialmente pactadas, ampliar el objeto del contrato para cumplir finalidades nuevas no contempladas en la documentación preparatoria del mismo, o incorporar una prestación susceptible de utilización o aprovechamiento independiente;
- deberán formalizarse conforme a lo dispuesto en el art. 156 del TRLCSP.

En el caso sometido a informe, la posibilidad de modificar el contrato se recoge en la cláusula 1.19 del PCAP en los siguientes términos: *“De conformidad con la disposición adicional trigésimo cuarta del TRLCSP, al tratarse de un contrato de servicios con presupuesto limitativo en el que el adjudicatario se obliga a ejecutar el servicio de forma sucesiva y por precio unitario, estando el número total de prestaciones subordinadas a las necesidades de la Administración, en el supuesto de que las necesidades reales fuesen superiores a las estimadas inicialmente, se tramitará la correspondiente modificación para incrementar el presupuesto máximo inicialmente aprobado”*.

Respecto del procedimiento a seguir dispone la citada cláusula: *“A propuesta de la Dirección General de Atención a la Dependencia y el Mayor, previa audiencia del contratista y los informes favorables del Servicio Jurídico y de la Intervención, el órgano de contratación aprobará la modificación del contrato. La Consejería requerirá al adjudicatario para que, en el plazo de día hábiles contados a partir del siguiente al de recepción de la notificación de dicha modificación, disponga de los medios personales, materiales y organizativos necesarios para prestar el servicio contratado a los usuarios. Dicha modificación será formalizada en el plazo de 5 (días) naturales siguientes al requerimiento de formalización, todo ello de conformidad con lo previsto en el artículo 211 del TRLCAP.”*

Finalmente, respecto del límite cuantitativo de la modificación se establece: *“Porcentaje máximo del precio del contrato al que la modificación pueda afectar: 40% del precio del contrato de cada lote”.*

Así, el supuesto de modificación propuesto encaja en lo que el artículo 105 TRLCSP considera modificaciones previstas en el pliego. En concreto, el artículo 106 del mismo texto legal remite a lo señalado en los pliegos en cuanto al alcance de la posible modificación. Al respecto, la cláusula 1.19 del PCAP transcrita *ut supra* cifra el importe máximo de la modificación en un 40% del precio del contrato de cada lote.

En el supuesto examinado, la modificación propuesta no excede este límite.

Por otra parte, las razones de la modificación proyectada vienen dadas, según la Memoria justificativa y económica suscrita por el Director General de Atención al Mayor y a la Dependencia, por la necesidad de prestar atención al número actual de usuarios atendidos así como a los que previsiblemente se incorporen al servicio hasta final de año, habida cuenta de la existencia de una lista de espera que, a fecha 24 de julio de 2023, estaba integrada por un total de 1.813 solicitantes, lo que representa un 28% del total de usuarios actualmente atendidos.



En atención a lo expuesto, puede concluirse que la modificación proyectada se ajusta al régimen jurídico contenido en el TRLCSP y a lo previsto en la cláusula 1.19 del PCAP.

**TERCERA.** Desde el punto de vista procedimental, se ha seguido la tramitación prevista con carácter general para el ejercicio de las prerrogativas en materia de contratación en el artículo 191 de la LCSP/17, así como las especialidades contempladas en su artículo 207, habiéndose cumplimentado en particular el trámite de audiencia a la contratista adjudicataria, que ha manifestado expresamente su conformidad. En cambio, no es necesario el informe de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, al no cumplirse los presupuestos necesarios para ello de conformidad con el apartado 3.b) del precitado artículo 191.

En cualquier caso, deberá atenderse a lo preceptuado en el artículo 203.3, en relación con los artículos 207 y 63, en lo concerniente a la formalización y publicidad de la modificación.



ABOGACÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID  
CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, JUSTICIA Y  
ADMINISTRACIÓN LOCAL

Por lo expuesto, procede emitir la siguiente **CONCLUSIÓN**:

Se informa favorablemente la modificación del Lote 3 ZONA PERIFÉRICA del contrato de servicios denominado "SERVICIO DE TELEASISTENCIA EN LA COMUNIDAD DE MADRID 3 LOTES", adjudicado a FERROVIAL SERVICIOS, S.A. y SANIVIDA, S.L. UNIÓN TEMPORAL DE EMPRESAS, LEY 18/1982, ABREVIADAMENTE "SERVICIO DE TELEASISTENCIA MADRID LOTE 3 UTE".

EL LETRADO DEL SERVICIO JURÍDICO EN LA CONSEJERÍA DE FAMILIA,  
JUVENTUD Y ASUNTOS SOCIALES

Firmado digitalmente por: QUINTANS CALVELO ALBERTO HERMINIO  
Fecha: 2023.08.24 12:56

Fdo. Alberto Quintáns Calvelo

La autenticidad de este documento se puede comprobar en [www.madrid.org/csw](http://www.madrid.org/csw) mediante el siguiente código seguro de verificación:

**DIVISIÓN DE CONTRATACIÓN. SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA. CONSEJERÍA  
DE FAMILIA, JUVENTUD Y ASUNTOS SOCIALES.**