



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.: 518/2024**

**INFC: 2024/1942**

Se ha recibido en el Servicio Jurídico de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, para su preceptivo informe, la propuesta de modificación del contrato de servicios denominado **“PROGRAMA DE INSERCIÓN SOCIOLABORAL PARA JOVENES DE 18 A 21 AÑOS EN GRAVE RIESGO DE EXCLUSIÓN SOCIAL PROCEDENTES DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID COFINANCIADO AL 40% POR EL FONDO SOCIAL EUROPEO PLUS, EN EL MARCO PROGRAMA OPERATIVO DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2021-2027)**), adjudicado a la Fundación ISOS.

A la vista de los antecedentes remitidos, en cumplimiento de 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, y en el artículo 97 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, tenemos el honor de emitir el siguiente

## **INFORME**

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** - Ha tenido entrada en esta Abogacía General un oficio, remitido por la Secretaria General Técnica, en el que se interesa la emisión del preceptivo informe, a propósito de la modificación del contrato referenciado.

A la petición de informe se acompaña la siguiente documentación:

- Proyecto de Orden de modificación del contrato.
- Borrador del documento de formalización de la modificación.

- Trámite de audiencia al contratista (notificación y acuse), y conformidad del contratista a la modificación.
- Memoria justificativa de la modificación.
- Memoria económica del importe de la modificación del contrato.
- Antecedentes del contrato: PCAP, PPT, orden de adjudicación del contrato, documento de formalización del contrato y documento de depósito de la garantía.

**Segundo.** - El contrato fue adjudicado por Orden 2384/2022, de 2 de noviembre, de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, a la entidad FUNDACIÓN ISOS (G85429058). El contrato se formalizó el día 28 de noviembre de 2022, con un plazo de ejecución del 1 de junio de 2022 hasta el 30 de junio de 2024, reajustado su fecha de inicio, de conformidad con lo previsto en la cláusula tercera del contrato a 1 de diciembre de 2022, y finalizando el 30 de junio de 2024. Posteriormente, mediante Orden 502/2024, de 27 de febrero, el contrato ha sido prorrogado hasta el 30 de junio de 2025.

**Tercero.**- Con fecha 4 de octubre de 2024, la Directora General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, suscribe una memoria en la que propone la modificación del contrato de referencia.

**Cuarto.**- Se ha concedido trámite de audiencia al adjudicatario del contrato, la Fundación ISOS, quien ha manifestado su conformidad con la modificación propuesta.

### CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**Primera.** - Procede, en primer lugar, determinar el régimen jurídico aplicable al expediente de modificación.

El contrato analizado se adjudicó mediante Orden 2384/2022, de 2 de noviembre, estando ya vigente 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 (en adelante, LCSP), por lo que han de regir las previsiones de la citada disposición sobre las modificaciones del contrato, en particular sus artículos 203 y 204

**Segunda.** - La legislación de contratos de las Administraciones Públicas tradicionalmente consagra, entre las prerrogativas de la Administración en la contratación pública, la llamada *potestas variandi* o potestad de modificación del contrato; así se recoge en el artículo 190 LCSP:

"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, declarar la responsabilidad imputable al contratista a raíz de la ejecución del contrato, suspender la ejecución del mismo, acordar su resolución y determinar los efectos de esta".

La jurisprudencia ha señalado que el llamado *ius variandi*, esto es, el poder de la Administración de modificación unilateral del contrato, es una de las más trascendentales características del contrato administrativo, en cuanto que implica una separación del principio básico en materia contractual de *pacta sunt servanda* (Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de julio de 1987). Constituye un poder para adaptar los contratos a las necesidades públicas, de manera que es el interés general el que debe prevalecer en todo caso (Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 1978).

El necesario equilibrio entre el cumplimiento del contrato administrativo en sus 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 citado

*ius variandi* de la Administración, pero con sometimiento a determinados requisitos, para evitar la indebida alteración de los principios que rigen la licitación pública.

Así, y como ha recordado el Consejo de Estado en numerosos dictámenes, el sometimiento a cauces estrictos del *ius variandi* de la Administración tiene su razón de ser precisamente en la salvaguarda del principio de concurrencia y licitación pública que preside la contratación administrativa. Se advierte igualmente que tal facultad debe ser entendida de modo restrictivo, interpretándose la Ley en la forma y sentido más rigurosos (Dictámenes de 10 de septiembre de 1998, 5 de diciembre de 1984 y 24 de julio de 2003), todo ello, por cuanto un 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.

**Tercera.** - El régimen jurídico de modificación de los contratos del sector público se contiene fundamentalmente en los artículos 203 y siguientes LCSP, el primero de los cuales, señala:

“1. Sin perjuicio de los supuestos previstos en esta Ley respecto a la sucesión en la persona del contratista, cesión del contrato, revisión de precios y ampliación del plazo de ejecución, los contratos administrativos solo podrán ser modificados por razones de interés público en los casos y en la forma previstos en esta Subsección, y de acuerdo con el procedimiento regulado en el artículo 191, con las particularidades previstas en el artículo 207.

2. Los contratos administrativos celebrados por los órganos de contratación solo podrán modificarse durante su vigencia cuando se dé alguno de los siguientes supuestos:

a) Cuando así se haya previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares, en los términos y condiciones establecidos en el artículo 204;



b) Excepcionalmente, cuando sea necesario realizar una modificación que no esté prevista en el pliego de cláusulas administrativas particulares, siempre y cuando se cumplan las condiciones que establece el artículo 205.

En cualesquiera otros supuestos, si fuese necesario que un contrato en vigor se ejecutase en forma distinta a la pactada, deberá procederse a su resolución y a la celebración de otro bajo las condiciones pertinentes, en su caso previa convocatoria y sustanciación de una nueva licitación pública de conformidad con lo establecido en esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 213 respecto de la obligación del contratista de adoptar medidas que resulten necesarias por razones de seguridad, servicio público o posible ruina.”.

Por lo tanto, en sede de modificación contractual, la LCSP distingue en función de que dicha modificación esté prevista o no en el pliego; en el primer caso, se regirá por el artículo 204 y por el propio PCAP, mientras que en caso de que no esté prevista, habrá que estar a lo dispuesto en el artículo 205.

En el presente caso, se persigue modificar el contrato por una causa de modificación que se encuentra expresamente prevista en el PCAP, en concreto, su apartado 22 dice así:

“El presente contrato podrá ser objeto de modificación por el órgano de contratación y con carácter obligatorio para el contratista, en las siguientes circunstancias y con las particularidades determinadas a continuación:

La realidad en la atención sociolaboral es cambiante y las necesidades, a lo largo de la vigencia del contrato, pueden variar por distintas razones en cuanto al número de jóvenes demandantes, intensificación o disminución de las actuaciones y de las necesidades especiales de los jóvenes a atender.

**1. Aumento o reducción de los medios necesarios para la prestación del servicio, definidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas, que conlleve la necesidad de contratación de nuevo personal, la eliminación de alguno de los puestos existentes o, en**

su caso, una ampliación, una diferente distribución o una reducción de la jornada laboral de todos o de alguno de los profesionales adscritos al servicio, así como cambios de profesionales de intervención directa o especializada por otros de diferente categoría.

## **2. Modificación del número de horas de apertura del centro.**

**Condiciones en que podrá hacerse uso de la misma.** Cuando, en el transcurso de la ejecución del contrato y, en función de la evolución de las características de los usuarios, se considerase necesario la incorporación de nuevos profesionales, la no necesidad de algunos o el cambio de unos profesionales por otros de diferente categoría, para una mejor atención individualizada.

Ambas modificaciones se realizarán cuando, para una mejor atención individualizada, ajustada a las necesidades concretas que resulten de la complejidad de los casos atendidos, de la disponibilidad horaria de los usuarios, vinculada a la demanda de los servicios, de la intensificación o disminución de las intervenciones y del funcionamiento integral del recurso, todo ello respaldado fehacientemente por las estadísticas del servicio, se dé un incremento o una bajada de más del 35% del número de atenciones en cada área de actuación, en el período continuado de un año.

**Alcance y límite de la modificación que pueda acordarse.** El importe de la modificación se estimará en función de los costes salariales del puesto eliminado, incrementado o variado de acuerdo con la categoría profesional del puesto que figure en el convenio aplicable en el momento de la adjudicación del contrato, o en función de la diferencia de retribuciones entre las distintas categorías profesionales que se intercambien, atendiendo a las tablas salariales del Convenio Colectivo Estatal de Acción e Intervención Social 2015- 2017.

El cálculo para realizar la modificación se vinculará a los mismos conceptos utilizados en la memoria económica para fijar el presupuesto de licitación, así, se partirá del salario resultante según la jornada laboral correspondiente, calculado en base a las retribuciones recogidas en el Convenio Colectivo estatal de acción e intervención social 2015-2017, tomando el salario base anual de las tablas salariales recogidas en la Resolución de 15 de

enero de 2019, de la Dirección General de Trabajo (BOE de 1 de febrero de 2019), por la que se registra y publica el Acta del acuerdo relativo a las tablas salariales para los años 2018, 2019, 2020 y 2021 del citado Convenio Colectivo, que se incrementará en un 33 %, en concepto de gastos sociales y a su vez, en un 4 % como índice de absentismo y un 6 % en concepto de beneficio industrial, aplicando a este resultante, el porcentaje de baja que presentó el adjudicatario en su oferta. Por último, se añadirá el IVA correspondiente, si la actividad está sujeta al impuesto, con un límite del 20% del precio del contrato.

En el caso de eliminación de alguno de los puestos existentes o variación a la baja de horas de atención o jornada, se restará la cantidad resultante, conforme a lo establecido en el párrafo anterior.

En el supuesto en que la modificación no exija la creación o supresión de puestos de trabajo, se establecerán los cambios precisos para el normal funcionamiento del servicio.

En el **supuesto nº 2**, la reducción/ampliación del nº de horas de atención al público conllevará una disminución/aumento del precio mensual del contrato, salvo la disminución de horario establecida para el período estival. Para su cálculo, se dividirá el importe mensual del contrato entre el número de horas de atención de un mes de 30 días para calcular un precio unitario por hora, multiplicando este resultante por el número de horas derivado de la modificación y restando/sumando el coste de este resultante al importe mensual.

Esta ampliación del horario no implicará aumento o disminución de personal, debiendo reorganizarse los turnos del equipo profesional para dar cobertura al servicio durante todo el horario de prestación

**Procedimiento.** En ambos supuestos, una vez aprobada la modificación, la Consejería requerirá al adjudicatario para que, en el plazo de diez días hábiles contados a partir del siguiente al de la recepción de la notificación de dicha modificación, establezca los medios personales, materiales y organizativos necesarios para prestar el servicio contratado a los usuarios.

Por tanto, el porcentaje del precio del contrato al que como máximo puedan afectar será del 20%.

En cuanto al procedimiento para la modificación del contrato, se llevará a cabo previa audiencia al adjudicatario, mediante comunicación por escrito, conforme a lo establecido en el artículo 204 y siguientes de la LCSP.

De acuerdo con el artículo 206, in fine de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, las modificaciones acordadas por el órgano de contratación serán obligatorias para el contratista, y supondrán un reajuste proporcional en el importe de la garantía definitiva.”

Por su parte, el artículo 204 de la LCSP, así como los artículos 191, 153, 207, 63 establecen los requisitos a que está sujeta la modificación de los contratos, a saber:

- Sólo podrán introducirse modificaciones por razones de interés público.
- Deben estar previstos en los pliegos o en el anuncio de licitación, no sólo la posibilidad de modificación del contrato, sino, también, los supuestos en que podrá modificarse. En otro caso, sólo cabrá la modificación en las circunstancias y con los límites establecidos en el artículo 205.
- También deben detallarse las condiciones, alcance y límites de la misma, el porcentaje del precio al que puede afectar, que no podrá afectar a más de un 20%, y el procedimiento a seguir.
- La modificación no podrá suponer el establecimiento de nuevos precios unitarios no previstos en el contrato, ni alterar la naturaleza global del contrato inicial. En todo caso, se entenderá que se altera este si se sustituyen las obras, los suministros o los servicios que se van a adquirir por otros diferentes o se modifica el tipo de contrato. No se entenderá que se altera la naturaleza global del contrato cuando se sustituya alguna unidad de obra, suministro o servicio puntual.



- Deberá formalizarse conforme a lo dispuesto en el artículo 191, 153, 207 y 63 de la LCSP.

Vemos que en el supuesto analizado la causa de modificación responde a una razón de interés público por las razones expuestas en la memoria justificativa por la Directora General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, y que la misma se encuentra recogida expresamente en el pliego de cláusulas administrativas regidor del contrato, concretamente se propone la ampliación del número de horas de apertura del centro, sin que por otra parte el importe de la modificación propuesta supere el 20% del precio del contrato.

De todo ello resulta que la modificación propuesta se ajusta a las previsiones del pliego, y a legalidad vigente.

**Cuarta.** -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 su conformidad con la misma.

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 a 63, en lo concerniente a la formalización y publicidad de la modificación.

**Quinta.** - En relación a la garantía definitiva, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 109.3 de la LCSP, así como en el propio PCAP, se ha reajustado el importe de la garantía constituida por la Fundación ISOS.

**Sexta.** - Finalmente, se advierten dos erratas en el proyecto de Orden de modificación remitido, una de carácter meramente formal y otra en relación con su contenido.

Desde el punto de vista formal, el primer párrafo del Dispongo Primero, debe redactarse en los siguientes términos (resaltamos en subrayado la correcta redacción):

**“PRIMERO. – Aprobar la primera modificación del contrato de servicios denominado “PROGRAMA DE INSERCIÓN SOCIOLABORAL PARA JOVENES DE 18 A 21 AÑOS EN GRAVE RIESGO DE EXCLUSIÓN SOCIAL PROCEDENTES DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID COFINANCIADO AL 40% POR EL FONDO SOCIAL EUROPEO PLUS, EN EL MARCO PROGRAMA OPERATIVO DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2021-2027)”, consistente en el incremento de 31 horas mensuales de atención, durante 6 meses.” “**

En lo que concierne a su contenido, se observa un error en el Dispongo Tercero, donde se dice que la modificación *“surtirá efectos desde el día 1 de enero de 2025 hasta el 31 de mayo de 2025”*, cuando, salvo error de esta parte, el contrato se encuentra vigente hasta el 30 de junio de 2025. Además, la modificación se acuerda por un periodo de 6 meses y, de acuerdo con la memoria económica, este se extiende del 1 de enero al 30 de junio de 2025 ((\*) Del 1 de enero al 30 de junio de 2025), imputándose el importe correspondiente al mes de diciembre con cargo a los créditos del ejercicio siguiente, lo que supone que los seis meses comprenden los meses de diciembre de 2024 a junio de 2025.

Esto expuesto, deberá modificarse el Dispongo Tercero del proyecto de orden de modificación en los términos apuntados.

En su virtud, procede emitir la siguiente

### CONCLUSIÓN

La propuesta de modificación del contrato de servicios denominado **“PROGRAMA DE INSERCIÓN SOCIOLABORAL PARA JOVENES DE 18 A 21 AÑOS EN GRAVE RIESGO DE EXCLUSIÓN SOCIAL PROCEDENTES DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID COFINANCIADO AL 40% POR EL FONDO SOCIAL EUROPEO PLUS, EN EL MARCO PROGRAMA OPERATIVO DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2021-2027)**, merece el parecer favorable de este Servicio Jurídico, sin perjuicio de la observación realizada.

Es cuanto se tiene el honor de informar, no obstante V.I. resolverá.

Madrid, a fecha de firma

**LA LETRADA JEFE EN LA CONSEJERIA DE FAMILIA,  
JUVENTUD Y ASUNTOS SOCIALES**

Firmado digitalmente por: GONZALEZ MERINO MERCEDES  
Fecha: 2024 10 15 12:53

Fdo.: Mercedes González Merino

**SECRETARIA GENERAL TECNICA**

**CONSEJERIA DE FAMILIA, JUVENTUD Y ASUNTOS SOCIALES**