

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

S.J.: 398/2024 a 418/2025

INFC-2025/1861

**Expediente: AM-007/2022-CENTROS DE ATENCIÓN TEMPRANA DE LA
COMUNIDAD DE MADRID.**

Se han recibido en este Servicio Jurídico de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, para su preceptivo informe, veintitrés (23) proyectos de modificación del Acuerdo Marco que fija las condiciones a que habrán de ajustarse los contratos de servicios de “CENTROS DE ATENCIÓN TEMPRANA DE LA COMUNIDAD DE MADRID” (Expte. 007-2022), con distintas entidades.

A la vista de la documentación obrante en el expediente administrativo y 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.-

Ha tenido entrada en la Abogacía General de la Comunidad de Madrid un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales (en adelante, CFJAS), en el que se interesa la emisión del preceptivo informe, a propósito de la modificación del Acuerdo Marco referenciado.

A la petición de informe se acompaña la siguiente documentación común para todas las modificaciones:

- Pliego de Cláusulas Administrativas del AM-007/2022.

- Pliego de Prescripciones Técnicas del AM-007/2022.
- Orden de adjudicación del AM-007/2022.
- Memoria justificativa de la modificación.

Asimismo, para cada una de las modificaciones se incluye documentación consistente en:

- Documento de formalización del Acuerdo Marco con la entidad correspondiente.
- Oficio dirigido a la entidad adjudicataria del Acuerdo Marco, concediendo trámite de audiencia a la modificación propuesta.
- Borrador de la Orden de modificación.
- Y borrador del documento de formalización de la modificación propuesta.

En determinados casos, se ha incluido documentación complementaria, en concreto en los expedientes correspondientes a los centros C7964 (sucesión en el contrato de Acuerdo Marco), y C9123 (Orden de reubicación permanente de las plazas incluidas en el Acuerdo Marco, pasando del C7937 que constaba en el texto original del Acuerdo Marco, al C9123 actual; y Orden de modificación de errores de la Orden de modificación).

SEGUNDO.-

Tras la pertinente convocatoria y posterior licitación, mediante la Orden 2738/2022, de 28 de noviembre, de la entonces denominada Consejería de Familia, Juventud y Política Social (en adelante, CFJPS), actual CFJAS, se adjudicó el Acuerdo Marco (Expediente AM-003/2021), y se procedió a la adjudicación de las plazas correspondientes a la convocatoria del «*Acuerdo Marco de centros de atención temprana de la Comunidad de Madrid*». En aquella se fijaba un periodo de ejecución inicial del Acuerdo Marco de cuatro años, a contar desde el día siguiente a su formalización.

Tras la formalización, con fecha 7 de febrero de 2023, del Acuerdo Marco con cada una de las adjudicatarias, con fecha 12 de abril de 2023, se formalizaron 55 contratos basados, siendo

contratadas un total de 5.792 plazas (5.423 plazas de tratamiento y 369 de apoyo y seguimiento). El plazo de ejecución previsto de dichos contratos fue desde el día 16 de abril de 2023 hasta el 15 de abril de 2025 (ambos inclusive).

TERCERO.-

Con fecha 21 de diciembre de 2023, se firmó la aprobación de la modificación de 29 contratos basados del AM-007/2022, con el objetivo de ampliar 517 nuevas plazas y así poder atender al incremento de la necesidad y de la demanda de plazas de atención temprana, en el marco de la posibilidad que recoge el apartado 16 B) de la cláusula 1 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares. El plazo de ejecución de la modificación de estos contratos basado en el AM-007/2022, fue del 1 de enero de 2024 al 15 de abril de 2025.

Esta nueva modificación supuso una ampliación de plazas disponibles en la red pública de atención temprana, alcanzando un total de 6.309 plazas (5.940 plazas de tratamiento y 369 plazas de apoyo y seguimiento).

CUARTO.-

Conforme a la Memoria justificativa de la modificación del Acuerdo Marco que se propone, y con el objetivo de continuar reduciendo la lista de espera existente para centros de atención temprana, se pretende incorporar 543 nuevas plazas de tratamiento al AM-007/2022.

Lo anterior afecta a 23 centros, en los que se amplía el total de plazas ofertadas en el meritado Acuerdo Marco de la siguiente forma:

CÓDIGO DE CENTRO	NOMBRE DEL CENTRO	INCREMENTO DE PLAZAS DE TRATAMIENTO	Nº S.J.
C0704	APAMA	15	407/2025
C3169	ASPRODICO	37	413/2025

C3359	ASTOR LOS JUNCALES	25	400/2025
C3405	APSA	22	402/2025
C3448	APANSA	30	408/2025
C3849	ARIS	15	403/2025
C4168	C.A.I.S.	5	405/2025
C5032	ASPAS	15	409/2025
C5584	AMIVAL	5	401/2025
C6166	DACERIN	6	406/2025
C6170	FUNDACION INSTITUTO SAN JOSE	40	403/2025
C6740	ARIS 2	55	404/2025
C7171	AFANDICE 2	15	399/2025
C7181	ASPADIR	25	410/2025
C7185	MITAI	18	417/2025
C7186	AYTONA	20	415/2025
C7324	ANDA CONMIGO	18	412/2025
C7964	INTERACTUA	10	398/2025
C8304	JUAN XXIII SEGRE	44	414/2025
C8305	JUAN XXIII VICÁLVARO 4	36	414/2025
C8312	CRL	50	418/2025

C9123	EDAI	15	416/2025
C9422	CONMIGO MONTECARMELO SILOS	22	411/2025
TOTAL		543	

SEXTO.-

En la Cláusula 1, apartado 16.A), del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), del citado Acuerdo Marco “CENTROS DE ATENCIÓN TEMPRANA DE LA COMUNIDAD DE MADRID” (Expte. AM-007-2022), se señala, en relación con las Modificaciones del Acuerdo marco, lo siguiente:

“Modificaciones del Acuerdo Marco: SÍ procede.

Incremento del número de plazas máximas adjudicadas

Condiciones en que podrá hacerse uso de la misma:

- Cuando un centro adjudicatario del acuerdo marco, disponga de un número de plazas autorizadas superior al de plazas adjudicadas, y se prevea la necesidad de incorporar nuevas plazas al acuerdo marco.
- Cuando por razones de interés público se prevea la necesidad de incorporar nuevas plazas al Acuerdo Marco.

Procedimiento: De conformidad con el artículo 203 y 153 de 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.

Alcance y límite de la modificación que pueda acordarse: El incremento del número máximo de plazas contratadas se efectuará en las mismas condiciones contempladas en el documento de

formalización del Acuerdo Marco. El límite al incremento de plazas por modificación del Acuerdo Marco se establece en un 20% del total de plazas adjudicadas inicialmente en el Acuerdo Marco. Y se efectuará, en las mismas condiciones contempladas en su documento de formalización. Dichas plazas deberán contar con la habilitación exigida en el Acuerdo Marco de acuerdo con en la normativa vigente en servicios sociales.”

A los anteriores hechos son de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA-. NORMATIVA APLICABLE.

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), 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 sustantiva aplicable viene constituida por la propia LCSP. 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, y por el Reglamento General de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid aprobado por el Decreto 49/2003, de 3 de abril.

En concreto, y conforme a nuestra tradición legislativa, la LCSP contempla en su artículo 190 entre las prerrogativas de la Administración en la contratación administrativa, la posibilidad de modificar los contratos por razones de interés público.

Por su parte, el artículo 222 de la LCSP prevé la modificación de los acuerdos marcos y de los contratos basados remitiéndose al régimen general con ciertas particularidades, estableciendo que:

“1. Los acuerdos marco y los contratos basados podrán ser modificados de acuerdo con las reglas generales de modificación de los contratos. En todo caso, no se podrán introducir por contrato basado modificaciones sustanciales respecto de lo establecido en el acuerdo marco.

Los precios unitarios resultantes de la modificación del acuerdo marco no podrán superar en un 20 por ciento a los precios anteriores a la modificación y en ningún caso podrán ser precios superiores a los que las empresas parte del acuerdo marco ofrezcan en el mercado para los mismos productos.

2. Sin perjuicio de lo señalado en el apartado anterior, los adjudicatarios de un acuerdo marco podrán proponer al órgano de contratación la sustitución de los bienes adjudicados por otros que incorporen avances o innovaciones tecnológicas que mejoren las prestaciones o características de los adjudicados, siempre que su precio no incremente en más del 10 por 100 el inicial de adjudicación, salvo que el pliego de cláusulas administrativas particulares, hubiese establecido otro límite.

Junto a ello, el órgano de contratación, por propia iniciativa y con la conformidad del suministrador, o a instancia de este, podrá incluir nuevos bienes del tipo adjudicado o similares al mismo cuando concurren motivos de interés público o de nueva tecnología o configuración respecto de los adjudicados, cuya comercialización se haya iniciado con posterioridad a la fecha límite de presentación de ofertas, siempre que su precio no exceda del límite que se establece en el párrafo anterior.”

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector público, contempla la posibilidad de modificar los contratos en el artículo 203, como una de las prerrogativas de la Administración en la contratación administrativa:

“...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.

3. Las modificaciones del contrato deberán formalizarse conforme a lo dispuesto en el artículo 153, y deberán publicarse de acuerdo con lo establecido en los artículos 207 y 63”.

Por tanto, el artículo 203 desarrolla los aspectos esenciales de la potestad de modificación, viniendo a diferenciar entre las causas de modificación contempladas, con indicación de los concretos supuestos en que sea posible, en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), y las recogidas, en términos muy restrictivos, en la propia ley.

Por su parte, los artículos 204, 191, 153, 207, 63 establecen los requisitos a que está sujeta la modificación de los contratos, de manera que:

- 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 los artículos 191, 153, 207 y 63 de la LCSP.

Por lo que respecta al procedimiento, el artículo 207 remite a la forma que se hubiese especificado en los pliegos, si bien, conforme al artículo 191, resulta preceptiva la audiencia al contratista.

SEGUNDA-. MODIFICACIÓN PROPUESTA.

En el supuesto que nos ocupa, la Cláusula 1.16 del PCAP del Acuerdo Marco permite, en su apartado A, la modificación del Acuerdo Marco por incremento del número máximo de plazas contratadas, tanto cuando un centro adjudicatario del acuerdo marco, disponga de un número de plazas autorizadas superior al de plazas adjudicadas, y se prevea la necesidad de incorporar nuevas plazas al acuerdo marco, como cuando por razones de interés público se prevea la necesidad de incorporar nuevas plazas al Acuerdo Marco. Dicha modificación seguirá el procedimiento previsto en los artículos 153, 191 y 203 a 207 de la LCSP, y el número máximo de plazas que se podrá ampliar estará limitado por el número de plazas adjudicadas en el acuerdo marco, pudiendo llegar hasta un máximo de un 20% del total de plazas adjudicadas inicialmente. La modificación se efectuará en las mismas condiciones contempladas en su documento de formalización, añadiéndose que dichas plazas deberán contar con la habilitación exigida en el Acuerdo Marco en la normativa vigente en materia de servicios sociales.

Las circunstancias que hacen necesaria la modificación aparecen referidas en la Memoria justificativa y económica de la necesidad e idoneidad de la modificación del Acuerdo Marco AM 007/2022. Se debe señalar que en dicha memoria se cita el interés público como causa de la modificación, interés público que en el presente caso se concreta en la reducción del número de niños en lista de espera mediante el incremento del número de plazas de atención temprana, con el objetivo final de eliminar las listas de demanda y garantizar un acceso lo más inmediato posible a un recurso de atención precoz, y se destaca la pendencia de una lista de espera para la tipología de recursos a que se refiere el contrato, así como la existencia de demanda para los centros y tipos de plaza en los que se va a proceder a ampliar plazas en el Acuerdo Marco, dejando de lado otros centros en los que, o bien no hay lista de demanda y además se encuentran fuera del municipio de Madrid (por lo que se entiende que la demanda se encuentra básicamente concentrada en dicho Municipio), o bien disponían de plazas de tratamiento pendientes de contratar.

Con todo, debe tenerse en cuenta que las modificaciones de los contratos, en cuanto pueden afectar a la libre concurrencia al sustraer potencialmente determinados objetos de una licitación abierta, no pueden ser aprobadas si no responden a una acreditada razón de interés público.

Así, el Consejo de Estado, entre otras muchas ocasiones, en su Dictamen de 21 de junio de 2001, Expte. 923/2001, precisamente en relación con la modificación de un contrato de gestión de servicios públicos, *«la clave para el régimen legal aplicable... está en la adecuada justificación de que la alteración viene exigida por el interés público»*. En dicho sentido, el alto órgano consultivo del Estado ha advertido en diversos dictámenes de la necesidad de que el interés público sobre el que se sustente la modificación del contrato sea *«claro, patente e indubitado»* (Dictamen de 5/2/2015, Ref. 1178/2014, y otros que cita del año 1979 y posteriores) y que aparezca debidamente justificado en el expediente (Dict. de 10/9/1998, Ref. 3062/98).

Sobre este aspecto, se ha de llamar especialmente la atención sobre la diferencia entre

necesidad de acometer una modificación en la relación contractual a consecuencia del interés público, y la mera conveniencia de mejorar el servicio. A esta cuestión alude el Dictamen del Consejo de Estado de 12 de julio de 2021, Expte. 1217/21:

“En el presente supuesto, la justificación de la modificación que se pretende viene expresada en términos de conveniencia: se trata de mejorar la gestión de los servicios cubiertos por el contrato que se trata de modificar. A diferencia del precedente antes citado, la alteración no se conecta (al menos directamente) con la aplicación de leyes y ejecución de programas vinculantes para las diversas Administraciones Públicas. De lo actuado no resulta justificada la concurrencia de un interés público suficientemente configurado en el que pueda ser apreciada una intensidad tal que ampare la modificación contractual propuesta; en especial la ampliación de su duración hasta casi doblar el plazo inicial.”

De ahí que, por parte de este Servicio Jurídico se considere insuficiente una mención genérica a la necesidad de ampliación de plazas, al no venir acompañada de datos sobre ocupación de los centros o el número de personas situadas en las listas de espera (preferiblemente distinguiendo por municipio o zona de atención, dado que la Memoria parece indicar, sin concretarlo de ninguna forma, que la mayor parte de los niños en lista de espera se concentran en el municipio de Madrid), datos que permitirían tener por suficientemente justificado en el expediente que la modificación del Acuerdo Marco obedece a razones de necesidad y no de mera conveniencia. Asimismo, y conforme a la dicción literal de la cláusula 1.16.A) del PCAP, en la memoria se deberá hacer referencia a la habilitación exigida en el Acuerdo Marco de acuerdo con la normativa vigente en materia de servicios sociales.

En atención a lo expuesto, **se estima necesaria la ampliación de las memorias justificativas incluidas en los expedientes y la acreditación en ellos, de forma cumplida, de las razones que hacen necesaria la ampliación de plazas en el Acuerdo Marco, y en esos concretos centros a los que se refieren los expedientes.**

Por otro lado, y aunque en la Memoria no se indica expresamente (respecto de lo cual **también debería completarse la misma), la propuesta de modificación del Acuerdo**

Marco 007/2022 no supera el 20% del total de plazas inicialmente adjudicadas en el mencionado Acuerdo Marco (porcentaje que debe tenerse en cuenta conforme a lo previsto en el apartado 16.a) de la cláusula 1 del PCAP). Así, inicialmente se adjudicaron un total de 7.319 plazas (6.719 plazas de tratamiento y 600 de apoyo y seguimiento), ascendiendo el 20% de dicha cantidad a 1.463,8 plazas (si solo se tuvieran en cuenta las plazas de tratamiento, el 20% ascendería a 1.343,8 plazas; si bien, del tenor literal del apartado 16.A) de la cláusula 1 del PCAP, parece que en la modificación del Acuerdo Marco debe tenerse en cuenta el total de plazas adjudicadas, sin diferenciar entre plazas de tratamiento y plazas de apoyo y seguimiento, al establecerse como límite para la modificación *“el 20% del total de plazas adjudicadas inicialmente en el Acuerdo Marco”*). Por tanto, al pretender, mediante la modificación, incorporar 543 nuevas plazas al Acuerdo Marco, no se supera el límite establecido por el PCAP para la modificación.

Se cumplen, así, tanto los límites previstos en la LCSP como los establecidos en el PCAP.

Destacar que deberá mencionarse en las resoluciones por las que se aprueben las modificaciones la Cláusula 1.16, A), del PCAP, que regula las modificaciones del Acuerdo Marco. En los borradores de dichas resoluciones no se hace mención de ninguna Cláusula del PCAP. Debiera modificarse.

Esta consideración tiene carácter de esencial.

TERCERA-. PROCEDIMIENTO.

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 su artículo 191 LCSP, así como las especialidades contempladas en su artículo 207, habiéndose cumplimentado en particular el trámite de audiencia a las contratistas adjudicatarias. Sin embargo, y aunque en todos los borradores de los contratos de modificación del Acuerdo Marco se hace mención a que las distintas contratistas han manifestado conformidad a la modificación propuesta dentro del plazo conferido al efecto, en los expedientes no constan las

conformidades manifestadas por las contratistas. Deberían incluirse dichas conformidades en los expedientes correspondientes, o bien suprimirse, en la versión definitiva de los contratos de modificación del Acuerdo Marco 007/2022, cualquier referencia a la manifestación expresa de conformidad por las contratistas respecto de la meritada modificación.

Esta consideración tiene carácter esencial.

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.

Por lo expuesto, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

Examinado el expediente de modificación del Acuerdo Marco titulado “CENTROS DE ATENCIÓN TEMPRANA DE LA COMUNIDAD DE MADRID” (Expte. 007-2022), se emite informe favorable a la modificación propuesta por el órgano de contratación, sin perjuicio de las observaciones realizadas en el presente informe, alguna de ellas con carácter esencial.

Es cuanto se tiene el honor de informar, salvo mejor criterio fundado en Derecho. No obstante, V.I. resolverá.

En Madrid, a fecha de firma.

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

Firmado digitalmente por: SANTIAGO FONT BELEN ISABEL
Fecha: 2025.09.18 13:43

Fdo.: Belén Isabel de Santiago Font.

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