

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.C.S.- 223/2024

Se ha recibido en el Servicio Jurídico en la Consejería de Sanidad, para su preceptivo Informe, el expediente de modificación del contrato titulado **“LIMPIEZA DE LOS INMUEBLES DONDE SE UBICAN LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVICIOS CENTRALES DE LA CONSEJERÍA DE SANIDAD DE LA COMUNIDAD DE MADRID”**.

De acuerdo con lo dispuesto 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.-

Con fecha de 17 de septiembre de 2024, ha tenido entrada en este Servicio Jurídico un escrito del Secretario General Técnico de la Consejería de Sanidad, por el que se solicita informe jurídico relativo a la modificación del contrato referenciado.

SEGUNDO.-

La citada consulta se acompaña, además del proyecto de resolución de modificación contractual (Proyecto, en adelante), de la documentación que obra en el expediente.

A los anteriores antecedentes de hecho, les son de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.-

La legislación aplicable 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; recogiendo así en el artículo 190 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, en adelante): *"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 un apartamiento del principio básico que en materia contractual es el 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 del principio de 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 (Dictamen del Consejo de Estado número 3.062/98, de 10 de septiembre de 1998, y Dictámenes de 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.

SEGUNDA.-

De acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 203 de la LCSP, 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; y
- 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 todo caso, y como presupuesto básico, los contratos administrativos solo podrán ser modificados por razones de interés público, como bien asevera el artículo 203, en su apartado 1.

Por lo demás, los contratos administrativos solo pueden ser modificados siguiendo el procedimiento regulado en el artículo 191, con las particularidades previstas en el artículo 207; debiendo formalizarse conforme a lo dispuesto en el artículo 153, y publicándose de acuerdo con lo establecido en los artículos 207 y 63, todos ellos de la LCSP.

TERCERA.-

En el caso que nos ocupa, según el Proyecto (Antecedente de Hecho Quinto), *“el punto 22 de la cláusula 1 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares prevé, entre otras causas, la modificación del contrato si se produjese un aumento o disminución de sedes por reubicación de personal y hasta un máximo, en más o en menos, del 20% del precio del mismo”*.

En efecto, el apartado 22 de la cláusula 1 del PCAP dispone que:

“El presente contrato podrá ser modificado por las siguientes circunstancias:

- a) Resolución del contrato de arrendamiento suscrito entre la Consejería de Sanidad y el arrendador del edificio o local indicado en el Pliego de Prescripciones Técnicas del contrato.*
- b) Modificaciones en la estructura de la Comunidad de Madrid que impliquen la adscripción o desadscripción de unidades u organismos a la citada Consejería.*
- c) Si se produjese un traslado del domicilio habitual de la Consejería o se produjese un aumento o disminución de sedes por reubicación del personal.*
- d) Necesidades sobrevenidas de incremento o disminución de horas de prestación de servicio derivadas de la mayor o menor afluencia de público a las dependencias objeto del presente contrato; o por aumento o disminución del horario de trabajo del personal ubicado en dichas dependencias.*
- e) Aumento o disminución del número de horas de prestación del servicio como consecuencia de la posible implantación de un plan de racionalización del gasto.*

- f) *Inclusión de nuevos edificios adscritos a la Consejería*
- g) *Incremento del número de empleados que presten servicio en el centro objeto del contrato aun cuando no se produzca incremento de superficie de los mismos.*”

Sobre esta base, la Memoria Justificativa de 13 de septiembre de 2024, rubricada por Jefa de Área de Organización y Gestión de Espacios, defiende la novación contractual en los siguientes términos:

“Con el objetivo de unificar las distintas unidades dependientes de la Subdirección General de Inspección Médica y Evaluación, se facilitó por parte de la Dirección General de Patrimonio y Contratación el arrendamiento de unos espacios ubicados en la C/ Agustín de Foxá nº 4, haciéndose necesario la limpieza de esta nueva sede desde el momento en el que se produzca el traslado del personal. Para cubrir la limpieza de esta sede son necesarias diariamente 7 horas de especialista, 42 de limpiador y 0,6 de encargado de sector. Considerando que se traslada parte del personal de la C/ Ronda de Segovia y la totalidad del personal de la C/ Aristóteles de Las Rozas se trasladan parcialmente las horas de limpieza de la primera sede (17,8 horas de limpiador), manteniendo el servicio en esta ubicación ya que aún conserva personal de otras Direcciones Generales dependientes de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad y totalmente las de la segunda (0,2 horas de especialista y 3 horas de limpiador), no quedando servicio de limpieza en la sede de Las Rozas.

Así mismo, se ha procedido a trasladar a la C/ Cincovillas nº 5 el Centro de Documentación de la Dirección General de Salud Pública, lo que ha incrementado las necesidades de limpieza en esta sede. Por este motivo se le asignan las horas que estaban destinadas a la limpieza del Centro de Difusión Ambiental (0,4 horas de especialista y 2 horas de limpiador), puesto que esta sede ha sido desascrita a la Consejería de Sanidad, siendo la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales la actual titular, disponiendo la Consejería de Sanidad de autorización para su uso provisional como almacén.

Por otro lado, tras la implantación del contrato actual se ha comprobado la necesidad de adecuar las horas iniciales destinadas a las sedes de General Oráa y López de Hoyos, asignándose 7 horas más de limpiador a la C/ General Oráa trasladadas desde la sede de López de Hoyos y 7 horas más de especialista a López de Hoyos, trasladadas desde Ronda de Segovia.”

En nuestra opinión, la modificación proyectada encajaría, en términos generales, en las previsiones específicas del pliego, toda vez que la redistribución de espacios derivada de la reestructuración mencionada puede incardinarse sin grandes esfuerzos dialécticos dentro del ámbito de aplicación del apartado 22 de la cláusula 1 del PCAP.

Ahora bien, consideramos que debe aclararse en la Memoria Justificativa la causa a la que obedece esa “*adecuación*” de las horas iniciales destinadas a las sedes de General Oráa y López de Hoyos, ya que la lacónica literalidad actual impide incardinar dicha variación en ninguna de las causas modificativas enumeradas en el PCAP.

En este sentido, el Proyecto (Antecedente de Hecho Sexto) habla de “*adecuación de las horas iniciales previstas en el contrato necesidades de las horas previstas en las sedes de López de Hoyos y General Oráa*”; pero sin concretar cuáles serían esas “*necesidades*”.

Por lo demás, se justifica en el expediente que la modificación no excede del límite del 20% del precio inicial del contrato previsto en los pliegos, al aseverarse en la Memoria Justificativa que “*las referidas modificaciones para el periodo que se está tramitando, del 7 de octubre de 2024 al 7 de abril de 2025, suponen en su conjunto un aumento total de 3.603,6 horas lo que incrementa el precio del contrato en 64.551,07 euros, en el precio final IVA incluido, lo que supone un aumento del 4,95% del precio del contrato ascendiendo el precio del contrato tras la modificación a 1.369.114,99 €*”.

CUARTA.-

En fin, desde un punto de vista procedimental, simplemente señalar que consta en el expediente el cumplimiento del trámite de audiencia al contratista, el cual presta su conformidad a la modificación del contrato, mediante escrito de 16 de septiembre de 2024.

Ahora bien, en el Proyecto se dispone (Antecedente de Hecho Séptimo) que *“comunicada modificación del contrato a la empresa adjudicataria, UTE LIMPIEZA INMUEBLES SANIDAD CAM (NIF: U70631858) y recibida las observaciones por la citada Ute, se recogen las mismas en la parte afectada por la modificación y se incluyen dichos importes sobre los cálculos recogidos en el PCAP.”*

No entendemos esta aseveración toda vez que el citado escrito de 16 de septiembre de 2024 no contiene ninguna observación, sino simplemente un aquietamiento a la propuesta de modificación trasladada por parte de la Administración: *“Como adjudicatarios de Limpieza de los Inmuebles donde se ubican las unidades administrativas de los servicios centrales de la consejería de sanidad de la Comunidad de Madrid. Expte:5/2023 (A/SER-020860/2023) y como respuesta a su propuesta, aceptamos la modificación propuesta incrementando el contrato en 64.551,07 € (IVA incluido) lo que supone un aumento del 4,95% del previo inicial del contrato.*

Sin otro particular, les saluda atentamente.”

Resulta imperativo, pues, aclarar cuáles son esas *“observaciones”*, formuladas por la adjudicataria, que han sido *“recogidas”* en el Proyecto.

Esta consideración tiene carácter esencial.

De igual manera, sería conveniente aclarar la existencia en el expediente de otra Memoria Justificativa, fechada el día 12 de septiembre de 2024, en la que el cálculo económico es distinto, al haberse variado, entendemos, la fecha de inicio de la modificación.¹

En virtud de lo expuesto puede formularse la siguiente

¹ Esta consideración es extensible a la Propuesta de modificación de la Secretaría General Técnica, de 10 de septiembre de 2024.

CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente el expediente de modificación propuesto, sin perjuicio de la consideración esencial y demás observaciones contenidas en el cuerpo del presente Informe.

Es cuanto tiene el honor de informar, no obstante Ud. resolverá.

Madrid, a fecha de firma

**El Letrado Jefe del Servicio Jurídico en la
Consejería de Sanidad**

Firmado digitalmente por: DURAN VICENTE HECTOR
Fecha: 2024.09.20 14:41

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA. CONSEJERÍA DE SANIDAD.