

S.J.: 326/2025

INFC-2025/1679

Expediente: 184/2025 (Antecedente: 003/2025, A/SER-010463/2024)

Se ha recibido en este Servicio Jurídico **expediente de modificación del contrato de servicios denominado “SERVICIO DE INTERPRETACIÓN Y TRADUCCIÓN PARA LA DIRECCIÓN GENERAL DE INFANCIA, FAMILIA Y FOMENTO DE LA NATALIDAD EN EL ÁMBITO DE SUS COMPETENCIAS DE PROTECCIÓN”**, Expediente: A/SER-010463/2024, adjudicado por Orden 2544/2024, de 30 de agosto, de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, a la entidad INTERPRET SOLUTIONS, S.L.

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.-

Por Orden 2544/2024, de 30 de agosto, de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social (en adelante, CFJAS), se adjudicó el contrato de servicios denominado “SERVICIO DE INTERPRETACIÓN Y TRADUCCIÓN PARA LA DIRECCIÓN GENERAL DE INFANCIA, FAMILIA Y FOMENTO DE LA NATALIDAD EN EL ÁMBITO DE SUS COMPETENCIAS DE PROTECCIÓN”, expediente: A/SER-010463/2024, a la entidad INTERPRET SOLUTIONS, S.L., con NIF: B85004349, por plazo de 12 meses. El contrato se formalizó el día 16 de septiembre de 2024, con un plazo de ejecución del 1 de enero de 2025 hasta el 31 de diciembre de 2025

SEGUNDO.-

En los 5 primeros meses del contrato, se ha detectado un gasto realizado que supone el 60% del precio del contrato, permitiendo el PCAP, en el apartado 21 de su cláusula 1, la modificación *“cuando 6 meses antes de finalizar el contrato o finalizar su prórroga, las necesidades reales fuesen distintas a las estimadas inicialmente, por causas tales como la variación del número de centros de la Red de Protección de Menores en los que se desarrollaba el servicio, del número de horas/páginas/minutos de servicio requeridos por tipo de servicio o modificación del número de beneficiarios o que las mensualidades de los 6 primeros meses sean un 10 % más bajas o más altas del precio mensual resultante de prorratear el precio de adjudicación entre 12 meses”*.

La modificación propuesta supone un incremento del 20% del presupuesto base de licitación.

TERCERO.-

Concedida audiencia al contratista, éste ha manifestado su conformidad con la modificación propuesta mediante escrito de fecha 23 de junio de 2025.

La fecha prevista de inicio del modificado es el 1 de septiembre de 2025.

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.

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 el artículo 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 191, resulta preceptiva la audiencia al contratista.

Por su parte, la cláusula 1.21 del PCAP que resulta aplicable prevé la posibilidad de modificación del contrato, disponiendo lo siguiente:

“21.- Modificaciones previstas del contrato: SÍ.

De acuerdo con la Disposición Adicional 33ª de la LCSP, en el caso de que, dentro de la vigencia del contrato, las necesidades reales fuesen superiores a las estimadas inicialmente, deberá tramitarse la correspondiente modificación conforme a las condiciones abajo establecidas. La modificación deberá tramitarse antes de que se agote el presupuesto máximo inicialmente aprobado, reservándose a tal fin el crédito necesario para cubrir el importe máximo de las nuevas necesidades.

Condiciones en que podrán efectuarse: Podrá incrementarse o disminuirse el presupuesto destinado al contrato, cuando 6 meses antes de finalizar el contrato o finalizar su prórroga, las necesidades reales fuesen distintas a las estimadas inicialmente, por causas tales como la variación del número de centros de la Red de Protección de Menores en los que se desarrolla el servicio, del número de horas/páginas/minutos de servicio requeridos por tipo de servicio o modificación del número de beneficiarios o que las mensualidades de los 6 primeros meses sean un 10 % más bajas o más altas del precio mensual resultante de prorratear el precio de adjudicación entre 12 meses.

Porcentaje del precio del contrato al que como máximo puedan afectar: 20 %.” (Se ha subrayado la causa en que se ampara el órgano para considerar ajustada a Derecho la modificación).

Se indica en la memoria de la modificación que, “*Conforme a la información facilitada por la actual adjudicataria, INTERPRET SOLUTIONS, S.L., del presupuesto total (42.108 €, IVA incluido) se llevan gastados hasta el mes de mayo 24.799,50 euros (IVA incluido), es decir, se ha gastado casi el 60 % del precio del contrato, quedando como remanente para 7 meses de imputación (desde el 1 de junio hasta el 31 de diciembre, si bien, el mes de diciembre se imputa a la siguiente anualidad, suponiendo un importe de 3.509,00 €, IVA incluido) 17.308,50 euros, IVA incluido, que supondría un consumo mensual de 2.472,64 euros aproximadamente, IVA incluido.*”. A continuación, se incluye un cuadro que recoge la facturación durante los cinco primeros meses (hasta mayo), y la media de dicha facturación, que asciende a 4.959,90 euros mensuales. Y se añade que:

“Precisamente, la media mensual en este momento es muy parecida a la del contrato anterior, por lo que, con el crédito disponible solo podrían cubrirse entre 3 meses y 3 meses y medio.

Si partimos del prorrateo mensual que se indica en el PCAP para activar la modificación contractual, la mensualidad debería ser de 3.509 euros, IVA incluido, lo que supone una diferencia respecto a la media generada hasta el mes de mayo de **un 41 % aproximadamente, por lo que supera ampliamente ese 10 % contemplado**, y si bien todavía no hemos terminado el mes de junio y faltarían más de 6 meses, en concreto 7 meses para finalizar el contrato, **hay que actuar de forma rápida para evitar tanto la finalización anticipada del contrato como la falta de crédito para satisfacer el servicio.**

En todo caso, teniendo en cuenta la estructura descentralizada de petición de servicios, como medidas alternativas, se ha solicitado a las distintas unidades peticionarias de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad **un uso racional y moderado del servicio.**”

Asimismo, desde la perspectiva procedimental la cláusula 1.21 del contrato remite básicamente a lo señalado en el artículo 191 de la LCSP, 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.

SEGUNDA.- MODIFICACIÓN PROPUESTA.

En el supuesto que nos ocupa, como se ha indicado en la consideración anterior, la Cláusula 1.21 del PCAP permite la modificación del contrato *“cuando 6 meses antes de finalizar el contrato o finalizar su prórroga, las necesidades reales fuesen distintas a las estimadas inicialmente, por causas tales como la variación del número de centros de la Red de Protección de Menores en los que se desarrolla el servicio, del número de horas/páginas/minutos de servicio requeridos por tipo de servicio o modificación del número de beneficiarios o que las mensualidades de los 6 primeros meses sean un 10 % más bajas o más altas del precio mensual resultante de prorratear el precio de adjudicación entre 12 meses.”* Dicha modificación, al estar prevista en los pliegos, seguirá el procedimiento previsto en los artículos 153, 191 y 203 a 207 de la LCSP, y podrá afectar a un máximo del 20% del presupuesto base de licitación.

Las circunstancias que hacen necesaria la modificación aparecen referidas en la Memoria de Modificación del contrato, suscrita por la Directora General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, señalando lo siguiente:

“A 31 de diciembre de 2024, un total de 4.154 menores de edad tenían una medida de protección asumida por la Comunidad de Madrid (guarda o tutela) y un 20 % del total eran menores extranjeros no acompañados con medida de protección.

Este colectivo, definido como “especialmente vulnerable” por la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, y por la Ley 4/2023, de 22 de marzo, requiere de una especial intervención para garantizar su bienestar y su interés superior, de acuerdo con las circunstancias y siendo más compleja en los últimos años. Si bien los menores de nacionalidad marroquí siguen protagonizando los principales ingresos (465 en 2024) otras nacionalidades también empiezan a despuntar en las altas de los centros de protección (de Gambia ingresaron 320 menores en 2024, 215 de Mali, 196 de Mauritania, 157 de Senegal, 128 de Argelia y 119 de Guinea Conakry), junto a menores de otras nacionalidades (3 de Bangladesh; 3 de Burkina Faso; 5 de Camerún; 5 de India; 2 de Irán, etc.).

Este contrato se lleva licitando por este centro directivo desde el año 2019, deviniendo en necesidad estructural, no asumible a través de contratos menores, debido al volumen cada vez más creciente de la petición de servicios.

El presupuesto de licitación se ha mantenido estable en los últimos años, es decir, se establecía un precio máximo de 42.108 euros, IVA incluido del 21 %, para todas las tipologías de servicios conforme a unos determinados precios unitarios, sobre los cuales la adjudicataria realizaba una baja y hasta el año pasado, este presupuesto era suficiente para afrontar las actuales tendencias migratorias.

Si bien es verdad que, en relación con años anteriores, la factura mensual se iba incrementando, la evolución del gasto no hacía presagiar un volumen tan elevado de servicios realizados en el mes de diciembre de 2024, que fue de 11.488,18 euros y que no ha podido abonarse en su totalidad por no haber crédito disponible para ello.

A continuación, se muestran los importes mensuales facturados en 2024, obteniéndose una media cercana a los 5.000 euros hasta el mes de noviembre.

(Se incluye un cuadro que no reproducimos aquí).

A continuación, también se trasladan los indicadores de atención por hora, tipo de servicio e idioma del servicio prestado durante el año 2024. No obstante, se incorpora la memoria anual del servicio a este expediente.

(Se incluye una captura de pantalla que tampoco reproducimos).

Este incremento se dio en la última factura del contrato de servicios sin margen para haber ampliado el presupuesto conforme a las prescripciones establecidas para la modificación contractual en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP), por lo que, dándose un recorrido temporal suficiente en el nuevo contrato, y en el ejercicio de las funciones de seguimiento y control, por parte de este centro directivo se procede a justificar la conveniencia de modificar el nuevo contrato para dar cobertura a los servicios venideros, evitando la finalización del mismo antes de la fecha formal de finalización, que sería el 31 de diciembre de 2025.

La constatación de la imposibilidad del abono de la última factura del anterior contrato se dio en el mes de febrero de 2025, cuando ya estaba en vigor el nuevo contrato adjudicado a la empresa INTERPRET SOLUTIONS, S.L., y es que la tramitación de este expediente contractual comenzó en enero de 2024, por lo que en ese momento no se tenía conocimiento de la insuficiencia del presupuesto de licitación del contrato, que hubiera permitido justificar la ampliación del presupuesto para el nuevo contrato sin tener que recurrir a una modificación contractual, que en la situación actual, se torna como obligatoria.

Enlazando con esto último, debe recordarse que, la Disposición Adicional 33ª de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP) contempla un marco específico para los contratos de suministros y servicios con necesidades variables, en los que no es posible determinar con exactitud el número total de unidades que se requerirán durante la ejecución del contrato.

Por otro lado, el artículo 309.1 de la LCSP regula la posibilidad de ajustar el número de unidades contratadas sin que un aumento se considere una modificación contractual formal, siempre que las unidades sean determinadas y las variaciones, habiendo sido previstas en los pliegos, no superen el 10% del precio del contrato, que se liquidaría a la finalización del contrato.

Por tanto, la aplicación de ambos preceptos parece claramente delimitada, así el artículo 309.1 de la LCSP estaría reservado para contratos en los que las unidades a ejecutar están determinadas de antemano, mientras que la Disposición adicional 33ª de la LCSP se aplicaría en casos de indeterminación en el número de unidades.

En el contrato de referencia no se establece un número determinado de servicios sino un precio unitario por tipología de servicio, por lo que es de aplicación la Disposición adicional 33ª de la LCSP. En este caso, una vez agotado el presupuesto máximo y con independencia de la fecha final del contrato, éste se extingue, salvo que previamente se tramite una modificación contractual para atender necesidades superiores a las inicialmente previstas y que es el procedimiento que se propone en esta memoria conforme al siguiente apartado.”

La propuesta de modificación del contrato no supera el 20% del presupuesto base de licitación, sino que es exactamente esa cantidad.

La modificación alcanzaría la cantidad de 6.960 euros, cantidad a la que se añade el I.V.A. (21%), dando como resultado “*un importe de 8.421,60 euros, que incrementará en dicha cuantía el presupuesto inicial*”. Lo anterior supone que el importe de la modificación es de un 20% del precio del contrato.

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

Sin perjuicio de lo anterior, deben hacerse dos observaciones. En primer lugar, deberán reflejarse en el expediente de forma completa las mensualidades de los 6 primeros meses del contrato, para cumplir debidamente con lo previsto en la cláusula 1.21 del PCAP.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Y, en segundo lugar, se advierte, a la luz de los datos contenidos en la memoria, que puede que, a pesar de realizar la modificación propuesta, el precio total (inicial+modificado) no sea suficiente para cubrir el precio de todos los servicios que sea necesario prestar por el adjudicatario hasta el 31 de diciembre de 2025.

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 el artículo 191 de la LCSP, 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 Publicas, habiéndose cumplimentado en particular el trámite de audiencia a la contratista adjudicataria, que ha manifestado conformidad dentro del plazo conferido al efecto.

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 contrato de servicios denominado “**SERVICIO DE INTERPRETACIÓN Y TRADUCCIÓN PARA LA DIRECCIÓN GENERAL DE INFANCIA, FAMILIA Y FOMENTO DE LA NATALIDAD EN EL ÁMBITO DE SUS COMPETENCIAS DE PROTECCIÓN**”, Expediente: A/SER-010463/2024, adjudicado por Orden 2544/2024, de 30 de agosto, de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, a la entidad INTERPRET SOLUTIONS, S.L., se emite informe favorable a la modificación propuesta por el órgano de contratación, si bien condicionado al cumplimiento de la observación esencial formulada, sin perjuicio del resto de observaciones.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

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: 2025.08.08 09:39

Fdo.: Belén Isabel de Santiago Font.

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