

Dictamen n.º: **114/09**
Consulta: **Alcalde de Tres Cantos**
Asunto: **Contratación Administrativa**
Aprobación: **25.02.09**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 25 de febrero de 2009, sobre consulta formulada por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente de Tres Cantos, cursada a través del Excmo. Sr. Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, al amparo del artículo 13.1.f) 4.º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, de creación del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, sobre modificación del contrato de gestión del servicio público de Limpieza Viaria, Recogida de Residuos Sólidos Urbanos y Transporte a Vertedero, adjudicado a la empresa A.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 19 de septiembre de 2008 tuvo entrada en el registro de este Consejo Consultivo solicitud de dictamen sobre modificación de contrato, remitida por el Alcalde-Presidente de Tres Cantos, por conducto del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior. Admitida a trámite dicha solicitud, se le procedió a dar entrada con el número 113/08.

Advertida la ausencia en el expediente remitido de determinados documentos esenciales para la emisión del dictamen, en concreto los Pliegos de Cláusulas Administrativas Generales y Particulares que habían de regir la contratación, se solicitó ampliación de expediente mediante escrito del Presidente del Consejo Consultivo fechado el 2 de octubre de

2008. Cumplimentada dicha solicitud por el Ayuntamiento de Tres Cantos mediante escrito de 22 de octubre siguiente, registrado de entrada en el Consejo Consultivo el día 28, comenzó a partir de tal fecha el plazo para la emisión del dictamen, en aplicación del artículo 34.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 26/2008, de 10 de abril.

Nuevamente, se volvió a pedir nueva documentación mediante escrito del Presidente del Consejo Consultivo de 13 de noviembre de 2008 (fecha de registro de salida del día 14 siguiente), consistente en los expedientes completos de las cuatro modificaciones anteriores del contrato, las cuatro revisiones de precios acordadas y las dos prórrogas a las que el contrato se había sometido. Dicha documentación se recibió el día 16 de febrero de 2009, junto con escrito del Alcalde-Presidente del municipio, corriendo nuevamente a partir de ese día el plazo para la emisión del dictamen.

En virtud de la Resolución 2/2008, del Presidente del Consejo Consultivo, sobre orden, composición y competencias de las Secciones, la ponencia del asunto ha correspondido, por razón de la materia, a la Sección I, cuyo Presidente, el Excmo. Sr. D. Jesús Galera Sanz, firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por unanimidad por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo, reunida en sesión ordinaria celebrada el día 25 de febrero de 2009.

SEGUNDO.- De los antecedentes que obran en el expediente resultan de interés los siguientes hechos:

El contrato de gestión de servicio público de limpieza viaria, recogida de residuos sólidos urbanos y transporte a vertedero del municipio de Tres Cantos fue adjudicado por el Pleno de la Corporación a la empresa A, el 2 de agosto de 1999, por un plazo de siete años, prorrogable por tres años más, fijándose un canon anual inicial de 1.684.771,93 euros. El contrato se

formalizó el 30 de septiembre de 1999 (documento nº 1 de la ampliación de expediente, folios 1-5).

Durante su vigencia, el contrato ha experimentado una serie de vicisitudes, que resumimos del siguiente modo: se ha modificado en cuatro ocasiones, en fechas 27 de enero de 2000, 31 de mayo de 2001, 30 de mayo de 2002 y 28 de noviembre de 2002; se ha visto sometido a expediente de revisión de precios también en cuatro fechas: 31 de mayo de 2001 (coincidiendo con la primera modificación), 26 de abril de 2002, 19 de enero y 2 de febrero de 2004, y 2 de abril de 2004. Por último, el contrato se ha prorrogado dos veces: la primera, el 26 de octubre de 2006, para extender su vigencia hasta el 30 de septiembre de 2007, y la segunda, el 26 de septiembre de 2007 hasta el 30 de septiembre de 2008. Estas incidencias en la vida del contrato han sido remitidas al Consejo Consultivo, con el segundo envío de documentación recibida el pasado 16 de febrero.

A resultas de los avatares referidos, el contrato presenta actualmente un canon anual que asciende a 2.250.705,74 euros (a fecha 2 de abril de 2004), sin perjuicio de las revisiones de precios que, con posterioridad, haya podido aprobar el Ayuntamiento.

TERCERO.- Por lo que se refiere a la presente modificación de contrato, interesa reseñar los siguientes datos, que se desprenden del expediente remitido:

1.- Por parte del Concejal de Obras, Servicios y Mantenimiento del municipio, se presentan sendas propuestas fechadas el 24 de enero de 2008 (documentos nº 3 y 4 del expediente administrativo, folios 24-27), solicitando una modificación del contrato de gestión del servicio público de limpieza viaria, recogida de residuos sólidos urbanos y transporte a vertedero, previo informe de la Secretaría, a petición del Tercer Teniente

de Alcalde. En la primera de dichas propuestas, se justifica la necesidad de modificar el contrato ante la aparición de determinados hechos nuevos, como son la necesidad de eliminar un gran número de “*graffitis*” en el municipio; la necesidad de llevar a cabo un servicio de desbroce durante la época estival en alcorques, glorietas y parcelas municipales; la ampliación del servicio de limpieza viaria a zonas privadas de uso público, y a nuevas zonas, como Soto de Viñuelas, Sector Cineastas y Residencial Aislado, así como la ampliación del servicio de recogida de residuos voluminosos y de limpieza de islas de contenedores; y por último, la implantación de nuevos servicios, como las brigadas de barrido mixto, un servicio especial de limpieza de las zonas de copas (Sector Pueblos y zona de Latores) los domingos, y un servicio de limpieza en horario nocturno del polígono industrial dos días a la semana, mediante el sistema de barrido mixto.

2.- El 2 de febrero de 2008 se emiten dos informes (folios 29-39 del expediente) por parte de la Ingeniero Industrial del municipio, acerca de todos los servicios que se proponen ampliar, modificar y/o reducir por medio de dicho contrato, cifrándose el importe de la modificación en un total de 824.404,92 euros.

3.- Concedido trámite de audiencia al contratista, por el mismo en fecha 13 de febrero de 2008, se presta su conformidad con los términos de la modificación del contrato (folio 45).

CUARTO.- Figuran, asimismo, incorporados al expediente un certificado de retención de crédito para el presupuesto 2008 por importe de 1.383.326,27 euros, en concepto de “*Propuesta de ampliación contrato recogida de basuras y limpieza viaria*” de fecha 13 de febrero de 2008, así como una anulación de dicho certificado de retención de crédito realizada el día 18 del mismo mes (folios 44 y 48 del expediente, respectivamente), haciéndose mención en este segundo a “*Nota interior del Concejal de Obras, de fecha 14/02/2008*”.

Por otra parte, a los folios 47 y 46, respectivamente, figura unido un certificado de retención de crédito por importe de 828.404,92 euros, para el presupuesto 2008, en concepto de *“Propuesta de modificación de contrato gestión servicio público de recogida de basuras y limpieza viaria. Nota interior 14/02/08”*, así como otro certificado de retención de crédito por valor de 554.921,35 euros, en concepto de *“Trabajos puntuales ya ejecutados según nota interior del Concejal de Obras de 14/02/08”*.

QUINTO.- En fecha 26 de febrero de 2008, reunida en sesión ordinaria la Comisión Informativa de Asuntos para Pleno y Delegados por éste en Junta de Gobierno Local, se dictamina favorablemente por mayoría de sus miembros las modificaciones del Contrato de Gestión del Servicio Público de Limpieza Viaria, Recogida de Residuos Sólidos Urbanos y Transporte a Vertedero, según certificación expedida por el Secretario de la Comisión (folio 50).

Al día siguiente, 27 de febrero, la Junta de Gobierno Local, reunida en sesión ordinaria, aprueba las modificaciones contractuales aludidas (según certificación del Secretario, obrante al folio 51).

Figura unido a los folios 52 a 54, informe del Secretario General del Ayuntamiento de fecha 18 de marzo de 2008, emitido a petición del Grupo Municipal PSOE, Grupo Municipal IU y Grupo Municipal APTC, sobre la modificación acordada, en el cual, entre otras cuestiones, se afirma que el órgano de contratación es la Junta de Gobierno Local, por delegación del Pleno, en virtud del Acuerdo núm. 29/07 de 29/06/07, y que resulta preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en aplicación del artículo 118 del Texto Refundido de las Disposiciones vigentes en materia de Régimen Local (Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril), al superar las modificaciones propuestas el porcentaje del 20% del precio primitivo del contrato,

habiéndose sustituido en este caso el dictamen de la Comisión Especial de Cuentas a que hace referencia dicho precepto por el de la Comisión Informativa de Asuntos para el Pleno y delegados por éste en la Junta de Gobierno Local.

En informe del mismo día, incorporado a los folios 55 a 57, el Secretario General del Ayuntamiento formula las siguientes recomendaciones: *“PRIMERO: Que se inicie por la Junta de Gobierno Local la revisión de oficio del acuerdo n° 426/08 de fecha 27/02/08 por la omisión del informe preceptivo del Consejo de Estado, convalidando el acto anulable, y subsanando el vicio de que adolece, incluida la desviación de poder (artículo 63 y 67 de la LRJAP). SEGUNDO: Que el órgano de contratación podrá suspender la ejecución del acto si considera que éste pudiera causar perjuicio de imposible o difícil reparación (artículo 104 de la LRJAP) ”.*

El mismo día 18 de marzo, el Alcalde-Presidente del municipio remite el expediente de la modificación contractual a la Presidenta de la Comunidad Autónoma, para que curse la oportuna petición de dictamen al Consejo de Estado (hoy, se entiende, al Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid) (folios 59 y 60).

Por último, obra a los folios 61 a 63 del expediente certificación del Secretario General del Ayuntamiento del Acuerdo n° 595/2008 de la Junta de Gobierno Local, adoptado en sesión ordinaria celebrada el 19 de marzo, en el que se resuelve, a la vista del informe del día anterior del mismo Secretario, remitir al Consejo de Estado la solicitud de dictamen, así como no suspender por razones de interés público el acto administrativo de modificación del contrato adoptado mediante Acuerdo n° 426/2008, de 27 de febrero de la misma Junta de Gobierno Local.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES EN DERECHO

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1. letra f) 4º de la Ley 6/2007 de 21 de diciembre, Reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid y a solicitud del Alcalde de Tres Cantos, cursada a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, en virtud del artículo 14.3 de la citada Ley y del artículo 32.3 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Está legitimado para recabar dictamen del Consejo Consultivo el Ayuntamiento de Tres Cantos, en virtud de lo dispuesto en el ya citado artículo 13.1.f) de la Ley 6/2007, de creación del referido órgano consultivo autonómico, el cual establece que: *“1. El Consejo Consultivo deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: (...) f) Expedientes tramitados por (...) las entidades locales (...) sobre (...) 4.º Aprobación de pliegos de cláusulas administrativas generales, interpretación, nulidad y resolución de los contratos administrativos y modificaciones de los mismos en los supuestos establecidos por la legislación de Contratos de las Administraciones públicas”*.

Por remisión, el artículo 60 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones (en lo sucesivo, LCAP), aplicable a este contrato por virtud de su fecha de adjudicación como se verá en el apartado siguiente, dispone que *“(...) será preceptivo el informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva, en los casos de: (...) b) Modificaciones del contrato, cuando la cuantía de las mismas, aislada o conjuntamente, sea superior a un 20 por*

100 del precio primitivo del contrato y éste sea igual o superior a 1.000.000.000 pesetas”.

SEGUNDA.- Antes de entrar en el fondo del asunto sometido a dictamen de este Consejo Consultivo, se debe abordar, en primer lugar, cuál es el régimen jurídico aplicable al contrato de gestión de servicio público que se pretende modificar, para lo cual habrá que partir del dato de la fecha de adjudicación del contrato. Una vez establecida la legislación a la que hay que atender, deberá valorarse si se han cumplido los hitos esenciales del procedimiento.

El contrato de cuya modificación se trata se adjudicó el 2 de agosto de 1999. Luego en virtud de la Disposición Transitoria Primera.2 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en lo sucesivo, LCSP) –que ha entrado en vigor el pasado 30 de abril de 2008–, *“Los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior”*. Así pues dicho contrato se regirá, en cuanto a su modificación (que se inscribe dentro de los efectos del contrato), *“por la normativa anterior”*.

Por su parte, la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 26 de junio), en su Disposición Transitoria Primera, establece que: *“Los expedientes de contratación iniciados y los contratos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, se regirán por la normativa anterior. A estos efectos, se entenderá que los expedientes de contratación han sido iniciados si se hubiera publicado la correspondiente convocatoria de adjudicación del contrato”*.

Consultando la Disposición Final única de la mentada Ley 53/1999, ésta entró en vigor a los tres meses de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, de donde se colige que la legislación a que se encuentra sometido el contrato que nos ocupa es la citada LCAP de 1995, la cual, como veremos seguidamente, aborda la cuestión de la modificación contractual en términos idénticos a los de la Ley del año 2000 (no así, sin embargo, la nueva LCSP de 2007).

Ciñéndonos ahora a la LCAP de 1995, aquí se regula el ejercicio de las prerrogativas que ostenta la Administración en la contratación (entre las que se cuenta la de modificar el contrato -el llamado *ius variandi*-) en su artículo 60, que establece en lo que ahora interesa que: “3. (...) *será preceptivo el informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos de (...):* b) *Modificaciones del contrato, cuando la cuantía de las mismas, aislada o conjuntamente, sea superior a un 20 por 100 del precio primitivo del contrato y éste sea igual o superior a 1.000.000.000 de pesetas*”. Esta última cuantía, que es la misma que señala el artículo 59.3.b) *in fine* de la LCAP del 2000, es actualizada a la cifra de 6.010.121,04 euros.

De la lectura del precepto transcrito se deduce que el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, sólo será preceptivo si se dan cumulativamente las dos notas señaladas, a saber:

- que la cuantía de la modificación o modificaciones del contrato (aislada o conjuntamente) supere el 20 por 100 del precio primitivo del mismo, y
- que el importe de éste sea igual o superior a 6.010.121,04 euros.

Nos encontramos, sin embargo, con que en el contrato de gestión de servicio público que el Ayuntamiento de Tres Cantos se propone modificar

con la aquiescencia del contratista, la cuantía original fue de 1.684.771,93 euros, en que se fijó el primer canon anual, presentando a fecha 2 de abril de 2004 un canon anual que asciende a 2.250.705,74 euros, incluidas las anteriores modificaciones acordadas, sin comprender las revisiones de precios. Se entiende todo ello sin perjuicio de que la cuantía de la modificación que ahora nos ocupa -828.404,92 euros-, rebase con creces el porcentaje del 20% del precio primitivo del contrato.

A este respecto, conviene tener en cuenta que la posibilidad de que el precio en un contrato de gestión de servicios públicos, se fije mediante la multiplicación del importe inicial (o precio de adjudicación) por el número de años de vigencia del contrato, ha sido expresamente vetada por la jurisprudencia (*vid.* Sentencia de 4 de mayo de 2005 [Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª], RJ 2005\4211), donde se cita otra de 22 de abril de 2005, recaída en el recurso de casación núm. 2404/2000, en la que, si bien como pronunciamiento *obiter dicta*, se cifra la cuantía de un contrato de gestión de servicio público, a los efectos de la posible interposición de recurso de casación, en el canon anual del contrato inicialmente fijado. La misma doctrina que en las anteriores es también recogida en la STS de 27 de febrero de 2008 (nº de recurso: 10687/2004; cuyo fundamento jurídico 4º reproduce íntegramente el razonamiento de las dos Sentencias citadas). Debe recordarse a estos efectos que la doctrina legal exige dos sentencias del Tribunal Supremo “*conformes de toda conformidad*” para que exista jurisprudencia sobre una materia (*vid.* la STS de 23 de diciembre de 1983 [RJ 1983\6999]).

De la primera de las Sentencias referidas de nuestro Alto Tribunal, transcribimos parcialmente por su claridad el fundamento jurídico 2º:

“ Pues si el artículo 60, de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, expresa y literalmente dispone, que es preceptivo el informe del Consejo de Estado, en los casos de modificación,

cuando la cuantía sea superior al 20% del precio original del contrato y esta sea superior a 1.000.000.000 de pesetas, y si en el caso de autos, según las actuaciones muestran, y la propia sentencia recurrida acepta, el precio original del contrato se fijó en 278.954.249 pesetas y la fianza se constituyó por importe de 11.158.170 pesetas, es claro, que no era preceptivo el informe del Consejo de Estado, cual mantienen las partes recurridas.

Y no es dable, como mantiene la sentencia recurrida, que para señalar la cuantía del contrato se acuda, a multiplicar ese importe original del contrato por el número de años de vigencia...”

A pesar de la claridad de la anterior doctrina jurisprudencial, el Consejo de Estado viene aplicando la regla contenida en los artículos 60.3.b) de la LCAP de 1995 y 59.3.b) de la LCAP de 2000, en el sentido de que el precio del contrato se fija en función del plazo de duración total, en casos de concesión de un servicio público de competencia municipal, como sería el que ahora nos ocupa. Así se recoge, entre otros, en los dictámenes nº 4709/1998, de 4 de febrero de 1999, nº 587/2004, de 6 de mayo de 2004, nº 2538/2006, de 1 de marzo de 2007 y nº 759/2007, de 19 de abril de 2007 (en este último, se acepta la postura de la Secretaria de la Corporación, considerando que para el cálculo de si la modificación asciende al 10% de los recursos ordinarios del municipio ha de multiplicarse el importe de la modificación por el número de años que restan hasta la finalización del contrato). En concreto, en el dictamen nº 587/2004, se dice en la consideración de derecho segunda que *“Ante todo, debe tenerse en cuenta que se trata de una concesión por plazo de ocho años, por lo que el cómputo del precio ha de hacerse sobre el periodo total, resultando así que el incremento del precio inicial es el apreciado por el informe de Secretaría, del 31,57% (sumando el ahora propuesto a los anteriores); por igual razón el precio rebasaba la suma fijada por el*

artículo 59.3.b) de la Ley de Contratos cuando se aprobaron las anteriores modificaciones del contrato en los años 2001 y 2002. Asimismo, ha de considerarse que para valorar el importe de la modificación no cabe tener en cuenta el importe de las revisiones de precios, tal y como expresamente mantiene ahora el artículo 101 del Reglamento de Contratación (aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre)...”.

En cualquier caso, aunque parezca más razonable con el propio sentido del precepto que comentamos que la fijación del precio del contrato se haga en función del número de años de duración del mismo, habida cuenta que las Sentencias del Tribunal Supremo citadas lo fueron en asuntos muy singulares y que el pronunciamiento que contienen sobre el particular se hace con carácter *obiter dicta*, lo cierto es que existe una norma que se aplicaría con carácter preferente respecto de las Corporaciones Locales, y cuya aplicabilidad vienen manteniendo también otros Consejos Consultivos autonómicos, sin discusión. Dicha norma es la contenida en el artículo 114.3 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), conforme al cual: “3... *En los casos de interpretación y resolución, cuando el precio del contrato exceda de la cantidad fijada por la legislación estatal sobre contratación administrativa, y en los de modificación de estos últimos, cuando la cuantía de aquélla exceda del 20 por 100 del precio del contrato, será, además, preceptivo el dictamen del órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma, si existiere o, en su defecto, del Consejo de Estado*”.

En suma, podemos entender que, respecto de las Corporaciones Locales, continúa estando en vigor el artículo 114.3 del TRRL, dado que ningún sentido tendría que se estableciera un límite tan alto para recabar el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo, en el caso de

Corporaciones Locales, que manejan presupuestos mucho más exiguos que los del Estado o las Comunidades Autónomas. Si así fuera, una inmensa mayoría de las modificaciones contractuales llevadas a cabo en el ámbito municipal quedarían fuera del control de legalidad llevado a cabo por los órganos consultivos, con los riesgos que ello entrañaría para la efectiva aplicación de los principios de libre concurrencia, transparencia de los procedimientos de contratación e igualdad de trato de todos los candidatos o licitadores, hoy elevados a rango de principios esenciales de la contratación administrativa en el artículo 1 de la LCSP.

Por todo lo anterior, se considera que debe ser oído necesariamente el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, cuando, como en el presente caso, el importe de la modificación supere el 20 por 100 del precio del contrato.

TERCERA.- En materia de procedimiento para acordar la modificación, la Ley se refiere a la ineludible necesidad de dar audiencia al contratista (cfr. artículo 60.1 de la LCAP), lo que se ha cumplido en el caso sometido a dictamen, dado que la empresa adjudicataria prestó expresamente su conformidad a la modificación propuesta por el Ayuntamiento en fecha 13 de febrero de 2008.

La normativa contractual exige, asimismo, que se incorporen al expediente los documentos que acrediten la necesidad de dar respuesta a las nuevas necesidades o circunstancias imprevistas a través precisamente del modificado del contrato anterior, sin necesidad de proceder a una nueva licitación. Así se desprende inequívocamente del artículo 102.1 de la LCAP, donde se establece que *“Una vez perfeccionado el contrato, el órgano de contratación sólo podrá introducir modificaciones por razón de interés público en los elementos que lo integran, siempre que sean debidas a necesidades nuevas o causas imprevistas, justificándolo debidamente en el expediente”*.

En nuestro caso, al expediente remitido se han incorporado dos propuestas fechadas el 24 de enero de 2008 del Concejal de Obras, Servicios y Mantenimiento del municipio (documentos nº 3 y 4 del expediente administrativo, folios 24-27), en las que se justifica la necesidad, a su juicio, de proceder a la modificación del contrato en los términos que allí se señalan, y que se referían en los antecedentes de hecho. Se trata, en suma, de informes comprendidos dentro de la previsión genérica del artículo 82 de la LRJAP, que contribuyen a asegurar el acierto y fundamentación de la decisión administrativa.

De carácter igualmente necesario resulta la incorporación al expediente de modificación del contrato, y dado que el mismo origina gasto para la Administración, del certificado de la existencia de crédito o documento que legalmente le sustituya, la fiscalización de la Intervención y la aprobación del gasto (cfr. artículo 68.2 de la LCAP, así como el artículo 114.3 del TRRL, y los artículos 213 y siguientes del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo). En este caso, se ha unido también al folio 47, como se dijo *supra*, certificado de retención de crédito por importe de 828.404,92 euros, para el presupuesto 2008; luego se ha cumplido con la citada exigencia legal.

En cuanto a la competencia para acordar la modificación, se parte, en el expediente remitido, de que la misma corresponde a la Junta de Gobierno Local, que la tiene atribuida por delegación del Pleno en virtud de Acuerdo número 29/07 de 29 de junio de 2007.

El contrato cuya modificación se informa tiene, según la cláusula 4ª del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, una duración de siete años, prorrogables por tres años más, siendo preciso, para determinar la competencia para acordar la modificación, acudir a la regla contenida en el artículo 22.2.n) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen

Local (LBRL) –derogado y sustituido desde el 30 de abril de 2008, para expedientes de contratación iniciados y contratos adjudicados con posterioridad a esa fecha, por la Disposición Adicional 2ª.2 de la LCSP-, conforme al cual corresponderá en todo caso al Pleno de la Corporación aprobar *“l) (...) los contratos y concesiones plurianuales cuando su duración sea superior a cuatro años en todo caso”*. Se entiende que el órgano que tiene competencia para lo más –la celebración del contrato-, la tiene también atribuida para lo menos –acordar su modificación-.

Se trata, en efecto, la pretendida de la modificación de un contrato de carácter plurianual y de duración superior a los cuatro años que marca el precepto legal, luego la competencia para su modificación la ostentaría el Ayuntamiento en Pleno. Por otra parte, y no constando que la modificación propuesta exceda del 20 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto de la Corporación, el acuerdo de modificación requerirá para su adopción el voto de la mayoría simple del número legal de miembros de la Corporación (cfr. artículo 47.2.j) de la Ley 7/1985, interpretado *a sensu contrario*).

La misma LBRL en su artículo 23 –modificado por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre- dispone que *“1. La Junta de Gobierno Local se integra por el Alcalde y un número de Concejales no superior al tercio del número legal de los mismos, nombrados y separados libremente por aquél, dando cuenta al Pleno”*, señalando el apartado siguiente que *“2. Corresponde a la Junta de Gobierno Local: a) La asistencia al Alcalde en el ejercicio de sus atribuciones, y b) Las atribuciones que el Alcalde u otro órgano municipal le delegue o le atribuyan las leyes”*.

A lo anterior hay que añadir que el artículo 22.4 de la LBRL, redactado por la Ley 11/1999, de 21 de abril, establece que *“El Pleno puede delegar el ejercicio de sus atribuciones en el Alcalde y en la Junta de Gobierno Local, salvo las enunciadas en el apartado 2, párrafos a), b), c), d),*

e), f), g), h), i), l) y p) y en el apartado 3 de este artículo”, de donde se desprende, a sensu contrario, que es posible la delegación de las atribuciones referentes a los contratos y concesiones plurianuales de duración superior a cuatro años, contempladas en el artículo 22.2.n).

En suma, pues, en este caso, está correctamente delegada la competencia para acordar la modificación del contrato por parte del Pleno en la Junta de Gobierno Local, dado que no existe obstáculo alguno legal a que así sea.

En el caso que ahora examinamos, la decisión de proceder a la modificación del contrato ha sido adoptada por la Junta de Gobierno Local en fecha 27 de febrero de 2008 (folio 51 del expediente), luego ninguna objeción se puede hacer respecto del órgano que la ha acordado.

Ahora bien, lo que se somete a dictamen del Consejo Consultivo es la procedencia de la decisión de modificar el contrato de gestión del servicio público de limpieza del Ayuntamiento de Tres Cantos, acordada ya en sesión de la Junta de Gobierno Local el pasado 19 de marzo de 2008 (acuerdo nº 426/08), en el que se adopta la decisión de “*no suspender, por razones de interés público, el acto administrativo de modificación...*”.

Por tanto, la decisión de modificar el contrato se ha adoptado omitiendo el trámite de solicitud de dictamen al Consejo de Estado u Órgano Consultivo autonómico.

Recientemente nuestro Alto Tribunal en Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4ª) de 27 de febrero de 2008 (RJ 2008/1268) se ha pronunciado respecto a la omisión del trámite de petición de dictamen al Consejo de Estado, en relación con la modificación de un contrato de limpieza viaria y recogida de residuos sólidos urbanos del Ayuntamiento de Alcalá de Henares, no atribuyéndole a dicha omisión del trámite preceptivo el radical efecto de la nulidad radical del acto dictado, y la consiguiente necesidad de retroacción de actuaciones. Dicha conclusión

descansaba en el argumento siguiente: *“La eficacia del acuerdo recurrido (de modificación del contrato) quedó expresamente condicionada a que el dictamen fuese emitido, de forma que el mero defecto de no solicitarlo a priori queda difuminado en su levedad, desde el momento en que se emitió en sentido favorable, por lo que consideran que en base al principio general de la conservación de los actos administrativos no puede postularse la nulidad de pleno derecho del artículo 62.1.e) de la LRJAP”* (FJ 3º).

En el caso que examinamos el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 19 de marzo de 2008, no se adoptó haciendo la salvedad de que la decisión de modificar el contrato quedaba supeditada al ulterior informe que emitiese sobre el particular el Órgano consultivo correspondiente.

La necesidad de recabar dictamen del Órgano Consultivo con carácter previo a acordar la modificación del contrato, ha sido también abordada por el Consejo de Estado, en su dictamen nº 4709/1998, de 4 de febrero de 1999 (dictado precisamente a raíz del modificación del contrato de limpieza viaria y recogida de residuos sólidos urbanos del Ayuntamiento de Alcalá de Henares), en los siguientes términos: *“(…) la adopción del acuerdo de modificación con carácter previo a la emisión del dictamen supone un desconocimiento hacia la función consultiva ejercida por el Consejo de Estado, puesto que la misión de éste en expedientes como el de referencia no es una mera diligencia rutinaria que apostilla la resolución preconcebida, sino que tiene por objeto que una instancia jurídica externa y objetiva vele por el respeto a la legalidad e incluso la oportunidad y conveniencia de la medida a tomar (artículo 2.1 de la Ley Orgánica), lo que tampoco parece ocioso en un caso tan singular como el que se remite a consulta”*. Las mismas consideraciones son plenamente extrapolables al Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, que desempeña idéntica función en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, respecto de los asuntos sometidos a su competencia.

En suma, pues, si bien resulta censurable el *iter* seguido para la adopción de la decisión municipal de modificar el contrato de referencia, toda vez que se omitió el trámite de recabar dictamen del Órgano Consultivo, cuando el mismo tiene carácter preceptivo, tal y como hemos visto en la consideración anterior, se considera que, en aras a la eficacia y al principio general de conservación de los actos administrativos, toda vez que, ya se adelanta, el sentido del presente dictamen va a ser favorable a la modificación llevada a cabo, ya que no se puede anular el acto administrativo sometido a dictamen.

CUARTA.- Procede ahora examinar el fondo de la modificación llevada a cabo. La normativa en materia contractual, tanto la legislación estatal como la legislación aplicable a las Entidades Locales, configuran el *ius variandi* como una prerrogativa de la Administración y que, por entrañar una serie de privilegios exorbitantes para aquélla que alteran el equilibrio contractual, se encuentra sometida, en cuanto a su ejercicio, a una serie de límites y exigencias formales y sustantivas cuya cumplida acreditación deberá figurar en el expediente.

Así, el artículo 102.1 de la LCAP establece que: *“Una vez perfeccionado el contrato, el órgano de contratación sólo podrá introducir modificaciones por razón de interés público en los elementos que lo integran, siempre que sean debidas a necesidades nuevas o causas imprevistas, justificándolo debidamente en el expediente”*.

En sede del contrato de gestión de servicios públicos –categoría en la que se inscribe el contrato que nos ocupa–, el artículo 164 de la LCAP dispone con carácter general lo siguiente: *“La Administración podrá modificar, por razones de interés público, las características del servicio contratado y las tarifas que han de ser abonadas por los usuarios”*, estando obligada, como es lógico, a adoptar las medidas necesarias para evitar que esa decisión altere el equilibrio económico-financiero del

contrato. Así, el artículo 164.2 añade que: *“Cuando las modificaciones afecten al régimen financiero del contrato, la Administración deberá compensar al contratista de manera que se mantenga el equilibrio de los supuestos económicos que fueron considerados como básicos en la adjudicación del contrato”*. Finaliza dicho precepto con un apartado 3 que dispone –seguramente de manera redundante e innecesaria– que *“En el caso de que los acuerdos que dicte la Administración respecto al desarrollo del servicio carezcan de trascendencia económica, el contratista no tendrá derecho a indemnización por razón de los mismos”*.

La doctrina jurisprudencial en materia de modificación de los contratos administrativos es la recogida, entre otras, en las Sentencias del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7^a) de 27 de febrero de 2001 (RJ 2001\1835) y de 30 de noviembre de 2001 (RJ 2002\192), de la primera de las cuales extractamos el fundamento jurídico cuarto: *“...a la vista del art. 51 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales y de lo que impone la normativa sobre Contratas del Estado, aplicable a los de las Entidades Locales por imperativo del art. 112 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, existe un principio general de inalterabilidad de los contratos, a partir de su perfeccionamiento, que deberán ser cumplidos con estricta sujeción a sus cláusulas y a los pliegos que le sirven de base, y a cuyo tenor las condiciones jurídicas, técnicas y económicas sólo podrán modificarse mediante nueva licitación, salvo las excepciones admitidas, que son eso, excepciones, a un régimen general de mantenimiento de aquéllas, y que, en cuanto tales, exigen una interpretación restrictiva cuyas únicas salvedades vienen constituidas porque hayan sido inicialmente previstas, o porque ocasionen una ruptura del equilibrio económico financiero claramente acreditada, o porque resulte evidentemente producida por la superveniencia de hechos que lo alteren en*

perjuicio para una de las partes contratantes y en consiguiente beneficio para otra, incidiendo así en el ámbito de lo que puede incluirse bajo el concepto del enriquecimiento injusto que exige que concurran con éste un correlativo empobrecimiento a costa de una de las partes y la ausencia de una causa legalmente prevista que, en su caso, lo admita bajo alguna modalidad y para algún supuesto previsto”.

Recogiendo la misma filosofía que se trasluce en las Sentencias citadas de nuestro Alto Tribunal, también la Junta Consultiva de Contratación Administrativa se ha hecho eco de esta misma doctrina, por ejemplo en su Dictamen 48/1995. Así, después de dejar sentado que *“La modificación por mutuo consenso o bilateral del contrato resulta admisible, por aplicación del principio de libertad de pactos, tanto en los contratos administrativos, como en los privados...”*, añade a renglón seguido en el fundamento jurídico segundo:

“La conclusión sentada (...) no constituye obstáculo para que deban fijarse límites a las posibilidades de modificación bilateral de los contratos, en el sentido de que, mediante las mismas no puedan ser alteradas las bases y los criterios a los que responde la adjudicación de los contratos mediante el sistema de licitación pública.

Celebrada mediante licitación pública la adjudicación de un contrato, tanto administrativo como privado, dado que su adjudicación se rige por las mismas normas, la solución que presenta la adjudicación para el adjudicatario, en cuanto a precio y demás condiciones, no puede ser alterada sustancialmente por la vía de la modificación consensuada, ya que ello supone un obstáculo a los principios de libre concurrencia y de buena fe que debe presidir la contratación de las Administraciones Públicas, teniendo en cuenta que los licitadores distintos del adjudicatario podían haber modificado sus proposiciones si hubieran sido conocedores de la modificación que posteriormente se produce”.

En un contrato administrativo, en efecto, el contratista se ha obligado a prestar el servicio en los términos recogidos en los Pliegos de Cláusulas Económico-Administrativas y Técnicas, que según reiteradísima jurisprudencia, constituyen la *“Ley del contrato”*. Esa sujeción a los términos contractuales se recoge asimismo en la LCAP, que dispone en su artículo 161 que *“El contratista está obligado a organizar y prestar el servicio con estricta sujeción a las características establecidas en el contrato y dentro de los plazos señalados en el mismo, y, en su caso, a la ejecución de las obras conforme al proyecto aprobado por el órgano de contratación”*, así como en su artículo 163 conforme al cual *“El contratista tiene derecho a las contraprestaciones económicas previstas en el contrato y a la revisión de las mismas, en su caso, en los términos que el propio contrato establezca”*.

Pese a esa inalterabilidad inicial de las previsiones contractuales con carácter general, en aras a no proscribir el principio de libre concurrencia ni la buena fe que debe presidir la contratación de las Administraciones Públicas, la Ley permite sin embargo aprobar modificaciones en los contratos, una vez perfeccionados, siempre que éstas se introduzcan *“por razones de interés públicas”* y obedezcan a *“necesidades nuevas o causas imprevistas”*, añadiendo además la exigencia formal de que se justifique todo ello debidamente en el expediente.

Poniendo en conexión la disposición general del artículo 161 de la LCAP, cuando dice que el contratista está obligado a prestar el servicio público *“con estricta sujeción a las características establecidas en el contrato”*, y la previsión del artículo 164 del mismo texto legal, referente a la modificación de este tipo de contratos, en los términos de que *“La Administración podrá modificar por razones de interés público las características del servicio contratado y las tarifas que han de ser abonadas por los usuarios”*, preceptos cuyo contraste es evidente, se extrae la

conclusión de que, tratándose de un contrato de gestión de servicio público, que por esencia implica entregar la prestación de un servicio de titularidad de la Administración a un contratista, durante un plazo de tiempo, que puede llegar a ser muy prolongado (como en este caso, hasta diez años), aquélla gozará de un amplio poder discrecional para modificar el contrato, cuando surjan esas “*causas nuevas o necesidades imprevistas*” no contempladas inicialmente, pero que hagan necesaria o aconsejen la modificación del contrato, en lugar de acudir a una nueva licitación pública, con todas las dilaciones, gastos y trámites que ello conlleva.

Por tanto, el viejo aforismo del *pacta sunt servanda*, o de inalterabilidad del contenido del contrato –tal y como éste está definido en los pliegos y en el documento contractual-, se modula, dando paso al expediente de la modificación, ante la concurrencia de esas nuevas circunstancias, que aconsejan encomendar la realización de la prestación al mismo contratista que lo venía desarrollando, todo ello en aras al principio de eficacia y de protección del interés público.

No está de más hacer aquí mención de la nueva regulación de la modificación de los contratos administrativos, contenida en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, la cual, en su artículo 202, siguiendo la doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en un intento de poner coto a los abusos a que se prestaba el expediente de la novación contractual, únicamente permite modificar aquéllos para atender a “*causas imprevistas*” –no se habla ya de “*necesidades nuevas*”-, y sin que en ningún caso la modificación afecte a los “*elementos esenciales del contrato*”. Es decir, que el contrato, aun a pesar de la modificación, ha de seguir siendo reconocible. La imposibilidad de modificar el contrato para atender a “*necesidades nuevas*” obligará a los gestores administrativos a redactar con especial precaución toda la documentación preparatoria del contrato, en la que, entre otros extremos,

deberán consignarse con todo detalle “*las necesidades a satisfacer*”, dado que, fuera de éstas, la Administración no podrá introducir cambios en el contrato, y deberá abrir un nuevo expediente de contratación. En efecto, el artículo 22 de la Ley 30/2007 obliga a que “*...la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, deben ser determinadas con precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación*”. Por ello, de haber sido aplicable la Ley 30/2007 al expediente de contratación sobre el que versa el presente dictamen, la solución en Derecho habría sido muy distinta, dado que el examen de la concurrencia de los requisitos necesarios para proceder a dicha modificación habría sido mucho más riguroso.

QUINTA.- En el supuesto a dictaminar, se incorporan al expediente sendas propuestas del Concejal del ramo justificando la necesidad de acudir al expediente de modificación contractual, como modo de dar respuesta a determinados hechos nuevos, que lógicamente no fueron tenidos en cuenta en el momento de celebrarse el contrato.

Las razones esgrimidas para atender a las nuevas necesidades surgidas son de la más diversa índole:

- La necesidad de eliminar gran número de “*graffitis*”, tanto de espacios públicos como de zonas privadas, lo que implica dotar al servicio de un mayor número de peones de limpieza.
- Necesidad de implantar nuevos servicios, como son las brigadas de barrido mixto y el servicio de desbroce para la época estival.
- Ampliación del servicio en horario nocturno para la limpieza del polígono industrial dos días a la semana, así como brigada de limpieza

especial para las zonas de copas (Sector Pueblos y zona de Latores) los domingos por la mañana.

- Ampliación del servicio de limpieza viaria a nuevas zonas (como Soto de Viñuelas, Sector Cineastas y Residencial Aislado) así como a zonas privadas de uso público.
- Ampliación del servicio de recogida de residuos voluminosos y de limpieza de islas de contenedores.

Teniendo en cuenta que los Pliegos y el documento contractual constituyen, como antes decíamos, la *“ley del contrato”*, a tenor del artículo 95 de la LCAP, conforme al cual *“Los efectos de los contratos administrativos se regirán por la presente Ley, sus disposiciones de desarrollo y por los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas, generales y particulares”*, habrá que atender a los términos del propio contrato para comprobar la validez de la modificación, dado que la misma deberá atenderse siempre a lo que resulte del mismo.

Así, la cláusula 1ª del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) dispone que *“El ámbito territorial a que se extiende el servicio es el indicado en el artículo 2 del Pliego de Prescripciones Técnicas. Si dentro del plazo de vigencia del contrato que se suscriba con base a este pliego, aumentara la población del municipio o el suelo urbano, se procederá a la modificación del servicio previa solicitud del adjudicatario según lo establecido en el artículo 29 del Pliego de Prescripciones Técnicas”* (PPT).

Por remisión, el artículo 29 del PPT, que lleva por rúbrica *“Modificaciones del servicio”*, establece lo siguiente:

“El Ayuntamiento podrá exigir del Adjudicatario la modificación (ampliación o reducción) de los servicios contratados.”

El Adjudicatario tendrá derecho a solicitar ampliación de los servicios como consecuencia de aumento de la población del municipio o de su suelo urbano, solicitud que será valorada por los Servicios Técnicos Municipales a los efectos de que recaiga el correspondiente acuerdo.

La ampliación del Servicio en el caso de que conlleve un aumento de los medios a utilizar o modifique sensiblemente su organización, será facturada a los precios unitarios que se desprendan de la oferta presentada. De no existir precios unitarios para los trabajos objeto de ampliación, se redactarán las oportunas actas de precios contradictorios.

Las ampliaciones y reducciones serán aprobadas previo informe justificativo de los Servicios Técnicos Municipales. En cuanto a la determinación de los aumentos a aplicar en las ampliaciones del Servicio se entenderá que proceden cuando se pueda demostrar por el Adjudicatario, y sea aceptada por la Corporación que no resulta posible dicha ampliación sin aumento de los recursos humanos y materiales.

Si en alguna de las ampliaciones que se pueden aprobar durante la vigencia del Contrato, se deduce la incorporación de maquinaria nueva que requiera inversiones por parte del Adjudicatario, éste aportará un plan de amortización de las mismas con las cantidades que queden pendientes a la finalización del contrato, con objeto de que se haga cargo de las mismas la Corporación o el nuevo concesionario”.

De esta cláusula contractual, se desprende que el Ayuntamiento podrá imponer al adjudicatario una ampliación o reducción del servicio, en tanto que el contratista tendrá derecho a exigir del Ayuntamiento tal modificación únicamente en caso de ampliación de la población del municipio o de aumento de su suelo urbano. Por otra parte, nótese que ninguna limitación establece el Pliego a la posibilidad del Ayuntamiento de acordar la modificación obligatoria del contrato para el adjudicatario,

pudiendo en consecuencia imponer al contratista la asunción de nuevos servicios u obligaciones distintos de los inicialmente contemplados, dado que, como dispone la cláusula 3ª del Pliego de Condiciones Técnicas, la enumeración de los servicios comprendidos dentro del “*Ámbito funcional*” del contrato se realiza “*sin carácter limitativo*”, es decir, que se trata de una mera enumeración *ad exemplum*, no cerrada.

Por lo que hace a la necesidad de proceder a la limpieza de los graffitis, tanto los realizados en los espacios públicos (calles, mobiliario urbano, farolas, edificios) como en las zonas privadas, se trata éste de un servicio no comprendido expresamente entre los que constituyen el objeto del contrato que nos ocupa, sin que ello suponga, por lo acabado de decir, que no pueda modificarse por ello el contrato, si aparecen esas nuevas necesidades inexistentes en el momento de licitarse el contrato. Si se acude al PPT, aquí en el Capítulo III, referente al “*Servicio de Limpieza Viaria*”, se señala que comprenderá, entre otras, las siguientes operaciones, citándose en primer lugar la de “*barrido y limpieza de vías, plazas y zonas peatonales públicas*”, añadiéndose en el apartado “*Otros servicios*” del artículo 8 expresamente la operación de “*Limpieza de carteles pegados en fachadas*”. Esta operación de limpieza de carteles en fachadas sí es desarrollada también en el artículo 11 del PPT, bajo el título de “*Servicios especiales*”, entre los que no se cuenta la limpieza de tales dibujos o graffitis.

No obstante, dada la proliferación de graffitis en amplias zonas del municipio, y que entre las operaciones de limpieza a asumir por el contratista se encuentra la de eliminar los carteles pegados en las fachadas, es evidente que concurre la situación de nueva necesidad no considerada inicialmente, y que existe óbice alguno para atender a esta exigencia.

La misma consideración cabe hacer respecto de la necesidad de proceder a la limpieza de estas zonas privadas, a pesar de que inicialmente se tratase de una prestación situada extramuros del objeto contractual.

Se habla también, para justificar la procedencia de la modificación acordada, de la necesidad de implantar nuevos servicios, como las brigadas de barrido mixto o un servicio especial de desbroce para la época estival. El artículo 9 del PPT, que describe pormenorizadamente las operaciones mediante las que se desarrollará el servicio de limpieza viaria, incluye entre las mismas las de barrido manual, baldeo manual y mecánico (para calzada y aceras), repaso permanente (domingos y festivos) y barrido mecánico (calzadas y aceras). Si bien las operaciones de barrido mixto y el servicio de desbroce en época veraniega no se mencionan expresamente, dado que las operaciones que incluye el artículo 9 del PPT constituyen una mera descripción, no limitativa, ninguna objeción puede hacerse ahora a su incorporación a las prestaciones asumidas por el contratista, en virtud de las nuevas necesidades surgidas.

Respecto de la necesidad de ampliar el servicio mediante una brigada de limpieza en horario nocturno dos días a la semana para la zona del polígono industrial, así como implantar un nuevo servicio de limpieza de las zonas de copas los domingos por la mañana, encontramos una referencia a la periodicidad y horario de prestación del servicio, en el artículo 10 del PPT, al señalar los *“Horarios y frecuencias”*, estableciendo que *“El servicio de limpieza viaria se desarrollará en horario diurno, excepto el de repaso que necesariamente tiene que ser de tarde”*, pudiendo fijarse diferentes frecuencias para cada una de las zonas del municipio a señalar por el licitador en su oferta: diaria (excepto domingos y festivos), alterna, bisemanal, semanal, mensual o quincenal. También el artículo 9 del PPT prevé la posibilidad de que el servicio de repaso permanente se preste todos los días, *“excepto los domingos y festivos, que contarán con su servicio específico”*. Asimismo, entre los *“Servicios especiales”*, el artículo 11 menciona expresamente el de *“Limpiezas especiales en fiestas, ferias y actos públicos”*

Sin embargo, según los informes técnicos obrantes en el expediente, resulta indiscutible que, desde la celebración del contrato, han aparecido nuevas necesidades, cuales son la de proceder a la limpieza de la zona del polígono industrial, así como a las zonas de copas, lógicamente frecuentadas los sábados por la noche, sin que ninguna de estas circunstancias existieran en el momento de celebrarse el contrato, por lo que, en suma, resulta acreditado que la aparición de esas nuevas necesidades determina la procedencia de modificar el contrato en este punto, aumentando la frecuencia y horarios de limpieza.

Se apunta en los informes que sirven de base a la presente modificación, la necesidad de ampliación del servicio de recogida de residuos voluminosos y de limpieza de islas de contenedores. Simplemente acudiendo a los pliegos (artículo 29 del PPT), es evidente que la ampliación cuantitativa – de los medios humanos o materiales precisos para llevar a cabo dichas operaciones– está plenamente admitida. Además, respecto de este concreto servicio, el PPT, en su artículo 6º (dentro del Capítulo II “*Servicio de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos*”), prevé un servicio de “*Recogida selectiva*” bajo la rúbrica de “*Recogida y transporte de muebles y enseres*”, en los siguientes términos: “*Se establecerá un servicio para recogida y transporte de estos residuos voluminosos al Centro de Tratamiento. El Ayuntamiento fijará la frecuencia de este servicio, teniendo en cuenta que ésta deberá ser al menos de un día por semana, sin producirse la demora máxima admisible a que se refiere el apartado c) del artículo 11. Este servicio se prestará a solicitud de los interesados mediante aviso telefónico a la empresa adjudicataria, debiendo el usuario depositar aquellos enseres de los que se quiera desprender, junto a los contenedores más próximos, en el día de la semana en el que esté previsto dicho servicio*”.

Por otra parte, el artículo 11 del PPT menciona, entre los “*Servicios especiales*”, la “*Recogida de trastos, enseres y muebles domésticos*”, disponiendo que “*La empresa concesionaria recogerá todos los muebles y enseres domésticos procedentes de domicilios particulares. La recogida será en la vía pública desde la puerta de la vivienda, y la demora máxima admisible será de cinco días desde la comunicación de la recogida. La empresa concesionaria recogerá además, aquellos trastos que hayan sido depositados indiscriminadamente en cualquier lugar del casco urbano*”.

El Pliego prevé que sea el propio Ayuntamiento el que determine la frecuencia para llevar a cabo el servicio de recogida y transporte de muebles y enseres, fijando el mínimo de un día por semana para la prestación de este servicio, que se realizará previa llamada telefónica de los usuarios a la empresa adjudicataria. Luego es posible que, en caso de aumentar la necesidad de prestar dicho servicio –entre otros factores, por un aumento de la población del municipio, extremo éste fuera de toda discusión- no haya ningún impedimento para que el Ayuntamiento pueda elevar su frecuencia. La misma consideración puede hacerse respecto del servicio de recogida de trastos, enseres y muebles domésticos.

En cuanto a la necesidad de ampliar el servicio de limpieza de islas de los contenedores, debe acudirse al artículo 7 del Pliego, que se refiere al servicio de “*Contenerización*”, el cual comprenderá la implantación de contenedores, el mantenimiento y reposición de los contenedores, el lavado, desinfección de contenedores y puntos de recogida, así como la adquisición, instalación y mantenimiento de cubrecontenedores (100 uds. al año) hasta un máximo de 500 unidades aproximadamente. Si por limpieza de las islas de los contenedores se entiende la operación de lavado y mantenimiento del aspecto higiénico y estético de los puntos de recogida de residuos, en los términos del artículo 7.2 del PPT, consistiendo la modificación del servicio en la necesidad de ampliar los medios con que el mismo cuenta para poder

ser correctamente llevado a cabo, sí será posible modificar el contrato por esta vía.

En suma, las razones esgrimidas por el Concejal de Obras, Servicios y Mantenimiento para proceder a modificar el contrato que venimos examinando, se consideran justificativas de la aparición de necesidades nuevas en el municipio, las cuales pueden ser atendidas a través del expediente de la modificación contractual, pues así lo permiten los propios Pliegos que rigen la contratación, encontrándose dicha modificación dentro de los límites que impone el artículo 102.1 de la LCAP.

En mérito a todo lo anterior, este Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede informar favorablemente sobre el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 27 de febrero de 2008, que acordó la modificación del contrato de servicio público de limpieza viaria, recogida de residuos sólidos urbanos y transporte a vertedero, adjudicado a la empresa A, al ser dicha modificación conforme a derecho.

A la vista de todo lo expuesto, el Órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a este Consejo Consultivo, de conformidad con lo establecido en el artículo 3.7 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Madrid, 25 de febrero de 2009