

Dictamen n<sup>o</sup>:           **273/11**  
Consulta:               **Alcalde de Madrid**  
Asunto:                 **Contratación Administrativa**  
Aprobación:           **25.05.11**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 25 de mayo de 2011, sobre consulta formulada por el Vicealcalde de Madrid (por delegación del Alcalde mediante Decreto de 1 de septiembre de 2008), a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, al amparo del artículo 13.1.f).1<sup>o</sup> de su Ley Reguladora, 6/2007, de 21 de diciembre, de creación del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, en relación con expediente de modificación número 4 del contrato de gestión del servicio público de limpieza viaria en diez zonas (Zona 5 Distritos de Usera y Villaverde) Expediente aaa, adjudicado a la empresa A (en adelante la contratista).

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 5 de mayo de 2011 tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid solicitud urgente de dictamen preceptivo formulada por el Consejero de Presidencia, Justicia e Interior el 28 de abril de 2011, acerca de la petición procedente del Ayuntamiento de Madrid, firmada por su Vicealcalde relativa al expediente de modificación número 4 del contrato de gestión del servicio público de limpieza viaria en diez zonas (Zona 5 Distritos de Usera y Villaverde) Expediente aaa, adjudicado a la empresa A.

Ha correspondido su ponencia a la Sección VIII, presidida por el Excmo. Sr. D. Andrés de la Oliva Santos, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 25 de mayo de 2011.

**SEGUNDO.-** Del expediente remitido, se extraen los siguientes hechos de interés para la emisión del dictamen:

Con fecha 21 de marzo de 2002, el Pleno del Ayuntamiento de Madrid acordó la aprobación de los Pliegos de Condiciones Técnicas y Administrativas a regir en el contrato de gestión del servicio público de limpieza viaria de Madrid, dividido en 10 zonas.

Llevado a cabo el procedimiento licitatorio, a propuesta de la Mesa de Contratación, el Pleno del Ayuntamiento de Madrid dictó Acuerdo, de 26 de septiembre de 2002, de adjudicación del citado contrato. En la zona 5, comprensiva de los distritos de Usera y Villaverde resultó adjudicataria la empresa contratista anteriormente citada. El contrato se adjudicó por un precio de 92.616.700,80 euros (IVA excluido) y por un plazo de 10 años, prorrogables por dos años más.

El 7 de noviembre de 2011 se procedió a la formalización del contrato administrativo con la precitada empresa.

El 1 de septiembre de 2004, la Concejal de Gobierno de Medio Ambiente y Servicios a la Ciudad acordó la primera modificación de este contrato por razones de interés público, basadas en la recepción de nuevas zonas urbanizadas tanto en el distrito de Usera como en el de Villaverde, y la necesidad de extender el servicio de limpieza viaria a las mismas. Esta modificación supuso un incremento del precio de 11.915.887,86 euros (IVA excluido) en el precio del primitivo contrato.

Con fecha 31 de diciembre de 2004, el contrato sufrió una segunda modificación, consistente en la Supresión de las cláusulas 12 y 13 del Pliego de Prescripciones Técnicas Campaña de Control de Calidad y Concienciación Ciudadana para el contrato de Gestión del Servicio de Limpieza Viaria en diez zonas de Madrid (Zona 5 Distritos de Usera y Villaverde), lo que resulta eliminando del mismo el 7% de IVA un precio a origen del contrato de “-2.536.252,49 euros” sin IVA y supuso una modificación del 2,74%.

Como consecuencia de las necesidades surgidas con ocasión de nuevos desarrollos urbanísticos, el 27 de diciembre de 2007 se acordó una tercera modificación del contrato por la Delegada del Área de Medio Ambiente; modificación tendente a garantizar una cobertura adecuada del servicio de limpieza viaria en beneficio de población resultante de los nuevos desarrollos. Ello implicó un incremento de 6.607.452,22 euros (IVA excluido) en el precio primitivo del contrato. Dicha modificación se formalizó por la Delegada del Área de Gobierno de Medio Ambiente el día 1 de enero de 2008.

El 16 de marzo de 2011, se inicia expediente para la tramitación de la tercera modificación del contrato, en la que se propone una reducción en las prestaciones del mismo sin comprometer la calidad mínima necesaria para prestar el servicio de limpieza viaria. Dicha propuesta, por razones de interés público, se engloba en el marco de las decisiones adoptadas para dar cumplimiento al Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de 10 de junio de 2010, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, en relación con los gastos en bienes corrientes y servicios del Ayuntamiento de Madrid y sus Organismos Autónomos. La modificación propuesta, con efectos desde el 1 de junio de 2011, comporta un decremento en el precio primitivo del contrato de 2.423.854,29 euros (IVA excluido).

Consta en el expediente una Memoria justificativa (folios 1171 a 1178) de la Directora General de Gestión Ambiental Urbana, de fecha 16 de marzo de 2011, que fundamenta la necesidad de la modificación, en los siguientes extremos: *«La reciente e inesperada evolución de la coyuntura económica durante la primavera de 2010, ha convertido en prioridad absoluta en toda Europa, la reducción acelerada de los déficits públicos, lo que conlleva necesariamente una urgente reducción del gasto de las diferentes Administraciones Públicas.*

*En este sentido, con fecha 24 de mayo se publicó en el BOE el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, debido a la gravedad y profundidad de la crisis que afecta a la economía española, el citado Real Decreto Ley contempla medidas extraordinarias de contención y reducción del déficit público previsto para los ejercicios 2010 y 2011. Así prevé una serie de medidas destinadas a la reducción y contención del gasto público en determinados ámbitos: costes de personal, revalorización de pensiones, prestaciones por nacimiento, ley de dependencia y gasto farmacéutico.*

*Además, en el capítulo VI se adoptan medidas con el fin de garantizar la contribución de las entidades locales al esfuerzo de consolidación fiscal y de mejora del control de la gestión económico-financiera de las citadas entidades. En concreto, la exposición de motivos establece que “Con el fin de garantizar la contribución de las entidades locales al esfuerzo de consolidación fiscal que las medidas adoptadas en este Real Decreto-ley persiguen, es necesario declarar la afectación de los ahorros derivados de la reducción de los gastos de personal al saneamiento de remanentes negativos, a la reducción del endeudamiento o en su caso a la financiación de inversiones. Por otra parte, y con idéntica finalidad, se aplaza hasta el ejercicio 2012 la concertación de operaciones de endeudamiento a largo plazo”.*

*Las medidas de reducción del gasto y limitaciones del endeudamiento impuestas por el Real Decreto-ley, junto con la insuficiencia crónica de financiación han exigido a las entidades locales la adopción de importantes restricciones presupuestarias para los ejercicios 2010 y 2011.*

*Ante la singularidad de estas circunstancias, desde el principio de solidaridad, y atendiendo a la exigencia de reducción del gasto impuesto a las entidades locales por el citado Real Decreto Ley, el pasado 26 de mayo, el Alcalde anunció en el Debate sobre el estado de la Ciudad, una serie de propuestas que permitirán al Ayuntamiento y sus Organismos y empresas públicas ahorrar más de mil millones de euros.*

*En el ámbito de la contratación pública, las propuestas se concretan en la reducción del capítulo de las inversiones, manteniendo en 2011 solo la ejecución de aquellos proyectos que ya están en marcha, y en la paralización de importantes proyectos para el próximo ejercicio.*

*En el capítulo de gastos corrientes, la revisión de los contratos al objeto de reducir sus prestaciones, permitirá alcanzar una reducción media del 15 por ciento de su coste anual, concretándose en cada caso el volumen de ahorro en función de los niveles mínimos de calidad y cobertura de cada servicio.*

*De esta forma se mantendrá un equilibrio adecuado entre la ineludible y urgente reducción del gasto público, y la garantía de la adecuada prestación de los servicios públicos, especialmente de aquellos esenciales para la adecuada protección de los intereses colectivos, fin último de cualquier actuación administrativa».*

Con esta justificación, la modificación que se propone tendrá efectos desde el 1 de junio de 2011 hasta la finalización del contrato y consiste en la reducción de los siguientes servicios:

- No se cubrirán las vacaciones del personal de Ejecución Directa, durante los meses de julio, agosto y septiembre.
- En los servicios de limpieza se modifica la dotación de dos servicios de limpieza en Usera, y así se elimina un servicio de barrido de mantenimiento mecanizado de lunes a viernes mañana. En los servicios de lunes a viernes tarde se elimina un servicio de barrido de mantenimiento manual y el servicio de lunes a viernes noche se eliminan un servicio de recogida de muebles. En los fines de semana, sábados y domingos y festivos por la mañana se propone eliminar en el turno de mañana medio servicio de limpieza con brigada. En el turno de tarde no se modifica ni reduce ningún servicio y, en el turno de noche, se eliminan un servicio de baldeo mixto.
- Para el Distrito de Villaverde, en el servicio de limpieza de lunes a viernes mañana se eliminan un servicio de barrido manual y un servicio de limpieza interbloques, en el turno de tarde se elimina un servicio de barrido de mantenimiento manual y el turno de noche un servicio de recogida de muebles. Para los fines de semana, sábados y festivos por la mañana se elimina la mitad del servicio de limpieza con brigada, por la tarde un servicio de barrido con mantenimiento manual y por la noche un servicio de baldeo mixto.
- Se suprimen jornadas de trabajo en las campañas de la recogida de la hoja y Navidad.
- Se reduce parte del importe de inversión de renovación de maquinaria y se reducen costes de explotación (conservación y mantenimiento) de la maquinaria que no es utilizada en vacaciones ni en los servicios en los que se propone una reducción.

La modificación propuesta supone dar nueva redacción a los artículos 8.3, 9.1, 10.1, 22.1, 22.2, 22.3 y 23 del Pliego de Prescripciones Técnicas.

A la Memoria justificativa se acompaña un estudio económico de la modificación del contrato (folios 1179 a 1202).

Con fecha 22 de marzo de 2011 se notifica a la empresa contratista la propuesta de modificación del contrato con la memoria y el estudio económico y se le concede un plazo de cinco días para que preste su conformidad (folio 1203).

El 30 de marzo de 2011 tiene entrada en el Área de Gobierno de Medio Ambiente escrito de la empresa contratista en el que muestra su conformidad con la modificación propuesta *“de conformidad con lo señalado con anterioridad venimos, por el presente escrito, a mostrar nuestra expresa conformidad a los términos de la modificación y que resultan del documento que se nos ha facilitado, por lo que quedamos a su entera disposición para que nos señalen la fecha en la que poder firmar la modificación y efectuar el trámite correspondiente para reajustar el importe de la garantía a los términos que resulten de dicha modificación. Por otra parte, nos reservamos el derecho a trasladar a ese Ayuntamiento en escrito separado nuestra reclamación a fin de evitar los posibles daños y perjuicios que se pudieran generar como consecuencia de esta modificación”* (folio 1204).

El 31 de marzo de 2011 se emite informe por la Jefe del Departamento de Gestión Administrativa y el Jefe del Departamento de Explotación de Limpieza Urbana en el que, a la vista de la conformidad del contratista a la propuesta de modificación, se acuerda la continuación de la tramitación del expediente sin perjuicio de que la cuestión económica alegada relacionada con el equilibrio económico-financiero del contrato, en caso de producirse y ser acreditada debidamente, se tramitaría en pieza separada (folio 1206).

Por la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Madrid se informa favorablemente, con fecha 4 de abril de 2011, el cuarto modificado (folios 1210 a 1213). Asimismo, constan en el expediente documento contable de



anulación de autorización y disposición de gastos plurianual para los años 2011, 2012 y 2013 (folio 1208) e informe fiscal de la Intervención Delegada en Medio Ambiente de 8 de abril de 2011 (folios 1215 a 1217).

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

## CONSIDERACIONES EN DERECHO

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo, al amparo del artículo 13.1.f).4º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, de la Comunidad de Madrid, conforme al cual: *“1. El Consejo Consultivo deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: (...) f) Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas 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 Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante TRLCAP) –aplicable a este contrato– dispone en su artículo 59.3 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 6.010.121,04 euros”.*



De acuerdo con lo indicado en la exposición fáctica de este Dictamen, la modificación proyectada entraña un decremento del 2,62% respecto del precio primitivo del contrato y el porcentaje acumulado de todas las modificaciones representa una variación del 25,36% del precio primitivo del contrato, por lo que resulta preceptiva la emisión de dictamen por este Consejo.

La solicitud de dictamen por el Ayuntamiento de Madrid se ha hecho llegar al Consejo Consultivo a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 14.3 de la Ley 6/2007 (*“Las solicitudes de dictamen de las entidades locales se efectuarán por los Presidentes de las mismas, y se cursarán a través del Consejero competente en relaciones con la Administración local”*), en relación con el Decreto 77/2008, de 10 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías.

**SEGUNDA.-** Adjudicado el contrato cuya modificación se pretende el 26 de septiembre de 2002, resulta de aplicación el TRLCAP, de conformidad con lo previsto en la Disposición Transitoria Primera. 2 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en lo sucesivo, LCSP) –que entró en vigor el 30 de abril de 2008–, al establecer: *“Los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se registrarán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior”*. En cuanto que la modificación se inserta dentro de los efectos del contrato, éste se rige por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.

En materia de procedimiento, la modificación de contratos administrativos exige atenerse a lo previsto en los artículos 59, 101, y específicamente para el contrato de gestión de servicios públicos, en el artículo 163 el TRLCAP, procediendo en virtud del primero el

correspondiente trámite de audiencia al contratista y el informe del servicio jurídico, al establecer aquel precepto que: *“1. 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, acordar su resolución y determinar los efectos de ésta.*

*Los acuerdos correspondientes pondrán fin a la vía administrativa y serán inmediatamente ejecutivos.*

*En el correspondiente expediente se dará audiencia al contratista.*

*2. En la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos, las Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social y demás Entidades públicas estatales, los acuerdos a que se refiere el apartado anterior deberán ser adoptados previo informe del Servicio Jurídico correspondiente, salvo en los casos previstos en los artículos 41 y 96”.*

Estas exigencias se han cumplido en el caso sometido a dictamen, dado que, con fecha 29 de marzo de 2011 la empresa adjudicataria prestó expresamente su conformidad a la modificación propuesta (folio 1204 del expediente administrativo) y con fecha 4 de abril de 2011, se emitió informe por la Asesoría Jurídica (folios 1210 a 1213).

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 101.1 del TRLCAP, donde se establece que *“Una vez perfeccionado el contrato, el órgano de contratación sólo podrá introducir modificaciones por razones*

*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 ha incorporado la memoria propuesta de la modificación del contrato, de 16 de marzo de 2011 de la Subdirectora General de Gestión Ambiental Urbana (folios 1171 a 1178) con el estudio económico de la modificación del contrato realizado por el Jefe de Departamento de Explotación de Limpieza Urbana (folios 1179 a 1202), en los que se indican las razones que justifican la realización de un proyecto modificado.

Asimismo se ha cumplimentado la exigencia de informe de contenido presupuestario, prevista en el artículo 101.3 del TRLCAP, con arreglo al cual: *“En las modificaciones de los contratos, aunque fueran sucesivas, que impliquen aislada o conjuntamente alteraciones en cuantía igual o superior al 10 por 100 del precio primitivo del contrato, siempre que éste sea igual o superior a 1.000.000.000 de pesetas (6.010.121,04 euros) con exclusión del Impuesto sobre el Valor Añadido, será preceptivo, además del informe a que se refiere el apartado 2 del artículo 59 y de la fiscalización previa en los términos del apartado 2, letra g), del artículo 11, el informe de contenido presupuestario de la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. A tal efecto, los órganos de contratación remitirán el expediente correspondiente a la modificación propuesta, al que se incorporarán los siguientes documentos:*

*a) Una memoria explicativa suscrita por el director facultativo de la obra que justifique la desviación producida que motiva la modificación, con expresión de las circunstancias no previstas en la aprobación del pliego de prescripciones técnicas y, en su caso, en el proyecto correspondiente, documento que será expedido, en los contratos distintos a los de obras, por*

*el servicio encargado de la dirección y ejecución de las prestaciones contratadas.*

*b) Justificación de la improcedencia de la convocatoria de una nueva licitación por las unidades o prestaciones constitutivas de la modificación.*

*c) En los contratos de obras, informe de la Oficina de Supervisión de Proyectos sobre la adecuación de la modificación propuesta.*

*La Dirección General de Presupuestos emitirá su informe en el plazo de quince días hábiles.*

*Lo establecido en este apartado será también de aplicación en las modificaciones consistentes en la sustitución de unidades objeto del contrato por unidades nuevas en contratos cuyo importe de adjudicación sea igual o superior a 1.000.000.000 de pesetas (6.010.121,04 euros) y las modificaciones afecten al 30 por 100 o más del precio primitivo del contrato, con exclusión del Impuesto sobre el Valor Añadido, independientemente de las repercusiones presupuestarias a que dieran lugar las modificaciones”.*

Con arreglo a ello se ha emitido informe del Jefe del Servicio de Programación y Planificación de Gastos Plurianuales, con la conformidad del Director General de Presupuestos, de fecha 5 de abril de 2011, prestando la conformidad a la tramitación del presente expediente (folio 1205).

En este caso, se ha unido también a los folios 1215 a 1217 el informe fiscal de la Intervención General y la anulación de la autorización y disposición de gasto plurianual derivado de la modificación.

En cuanto a la competencia para aprobar la modificación, al tratarse de la modificación de un contrato cuya celebración autorizó el Pleno del Ayuntamiento de la Ciudad de Madrid y que excede del 20% del importe

primitivo del contrato, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12.2 del TRLAP, correspondería a la Junta de Gobierno Local de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17.1.e) y g) de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid autorizar previamente la modificación. No obstante, el Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de 18 de junio de 2007, de delegación de competencias específicas en los órganos superiores y directivos de las Áreas de Gobierno y de los Distritos, delegó esta competencia en la Delegada del Área de Gobierno de Medio Ambiente.

**TERCERA.-** Procede ahora examinar el fondo de la modificación llevada a cabo, comenzando por una delimitación del concepto y régimen jurídico de la figura de la modificación en sede de contratación administrativa. La normativa en materia de contratos administrativos, configura el *ius variandi* como una prerrogativa de la Administración 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 constar en el expediente.

El Tribunal Supremo, en la Sentencia de 21 de enero de 1992, RJ 628, recoge la doctrina sobre la mutabilidad de los contratos administrativos, al señalar que *«sin embargo, la realidad es que los contratos administrativos son, ordinariamente, acuerdos de larga duración y no exentos de complejidades a la hora de ejecutar lo convenido, por las circunstancias imprevisibles (de orden técnico o económico) que puedan aparecer: de ahí que el principio fundamental “contractus lex inter partes” venga afectado, en la contratación administrativa, por otro principio: el de la “mutabilidad del contrato administrativo”, que aparece explicitado en los arts. 18, 50, 74 y 93 de la Ley de Contratos del Estado y concordantes de su Reglamento. Dentro del ámbito del principio de mutabilidad del contrato, la doctrina refleja la existencia de un áleas administrativo*

*(modificación del contrato por acción unilateral de la Administración); de un áleas empresarial (riesgos del negocio, en los que late, en buena medida, la conducta equivocada del constructor); y de un áleas económico (debido a circunstancias externas de difícil previsión que, de producirse, pueden hacer mucho más oneroso para el contratista el cumplimiento del contrato)».*

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*”.

Pese a esa ordinaria inalterabilidad inicial de las previsiones contractuales, a fin de no proscribir el principio de libre concurrencia ni la buena fe que debe presidir la contratación de las Administraciones Públicas, la Ley permite aprobar modificaciones en los contratos, una vez perfeccionados, sólo cuando éstas se introduzcan “*por razones de interés público*” y obedezcan a “*necesidades nuevas o causas imprevistas*”, añadiéndose, además, la exigencia formal de que se justifique todo ello debidamente en el expediente (artículo 101 del TRLCAP).

Procede, pues, analizar si en el contrato que nos ocupa concurren estos requisitos establecidos en la legislación aplicable. Obviamente, este Consejo Consultivo no puede y no debe, al llevar a cabo ese análisis, comparar las modificaciones que se pretenden con otras posibles en otros ámbitos, que quizá reunirían los requisitos legales. No puede comparar por carencia – perfectamente comprensible y nada reprochable– de conocimientos sobre otras posibilidades de modificación contractual, con reducción del déficit público. Y debe abstenerse de comparaciones, aún tácitas y meramente subyacentes, pues entraría, en tal caso, en el ámbito de los juicios de oportunidad, que no le corresponden a este órgano consultivo salvo casos excepcionales, entre los que no se encuentra éste.

Sentado lo anterior, en cuanto a “*las causas imprevistas*” que permiten la modificación, pueden considerarse como tales, las razones de austeridad derivadas de la crisis económica y plasmadas en el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo. En el capítulo VI de la citada norma, se establecían medidas con el fin de garantizar la contribución de las entidades locales al esfuerzo de consolidación fiscal y de mejora del control de la gestión económico-financiera de las citadas entidades. Con ese fin, la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, con fecha 10 de junio de 2010,



aprobó el *“Acuerdo por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, en relación con los gastos en bienes corrientes y servicios del Ayuntamiento de Madrid y sus Organismos Autónomos”*. Dicho Acuerdo preveía la minoración de los gastos en servicios de publicidad en un 30 por ciento en su conjunto, y de los gastos en bienes corrientes y servicios en un porcentaje del 15 por ciento anual. Dicha disminución se establecía en términos globales, por lo que podía afectar tanto a contratos y convenios, como a subvenciones, y otro tipo de gastos corrientes.

Si bien dichas medidas afectan a diferentes ámbitos de la actuación municipal, resulta especialmente significativa, por el volumen de gasto que supone y la posibilidad de ahorro que ofrece, la relativa a la reducción del coste de las contrataciones cuyas prestaciones habrán de ser objeto de revisión para alcanzar un decremento medio del 15 por ciento del coste anual, concretándose en cada caso el volumen de ahorro en función de los niveles mínimos de calidad y cobertura de cada servicio.

En otro orden de cosas, se hace preciso destacar que el interés general es siempre el presupuesto para el válido ejercicio del *ius variandi* durante la vigencia del contrato es el interés general. La ley exige siempre, en efecto, que esté comprometido el interés público (artículo 101 del TRLCAP), que juega en un doble sentido, en tanto presupuesto de la modificación propuesta y de la continuidad del vínculo contractual.

En el primer sentido, parece evidente que concurre interés público en la modificación del contrato para lograr una reducción del precio de éste. Como ya se señaló en los Dictámenes 514/09 y 417/10, referidos a la resolución del contrato por desistimiento de la Administración, la decisión de *«resolver el contrato, se toma con la finalidad de preservar el interés general, toda vez que una política de austeridad exige que los escasos recursos económicos se destinen a las necesidades más perentorias que se*

*han de afrontar en situaciones de crisis económica y se adapta además a la previsión contenida en el artículo 6 de la Ley 18/2001, de 12 diciembre, de estabilidad presupuestaria: “Las políticas de gastos públicos deben establecerse teniendo en cuenta la situación económica y el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, y se ejecutarán mediante una gestión de los recursos públicos orientada por la eficacia, la eficiencia y la calidad”, de manera que no resultaba controvertida, ni entonces ni ahora, la posibilidad de resolver el contrato bajo tales premisas”».*

Por tanto, si la Administración puede, por razones de interés público, resolver un contrato, con más motivo puede pretender su modificación, reduciendo servicios, modificando la obra o la prestación que constituya el contrato. Así se exponía en el Dictamen 514/09 al afirmar que “... además de la prerrogativa del desistimiento, orientada a la resolución del contrato con carácter previo a su finalización al existir motivos que hacen innecesaria o inconveniente su permanencia, existe la prerrogativa de la modificación de los contratos que está orientada a la continuación del vínculo contractual pese a la alteración de los elementos que lo integran”.

En el presente caso, se justifica en el expediente que la modificación propuesta supondrá un ahorro de 2.390.003,47 € (IVA incluido) al que se adjunta un estudio económico en el que se realiza un análisis del servicio en el que “se han identificado aquellas prestaciones que, sin suponer un detrimento de la calidad mínima necesaria para la prestación del servicio, permiten un mayor ajuste en los costes del contrato”. No puede olvidarse que, junto con el interés general que supone la reducción del gasto público, es competencia de los Ayuntamientos los servicios de limpieza viaria (ex artículo 25.2.1) de la Ley 2/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local. Por tanto, como señala la Memoria propuesta de la modificación del contrato debe mantenerse el adecuado equilibrio entre la ineludible y urgente reducción del gasto público y la garantía de la adecuada prestación de los servicios públicos, especialmente de aquellos esenciales para la

adecuada protección de los intereses colectivos, como es el servicio de limpieza viaria.

En el segundo sentido, la improcedencia de una nueva adjudicación resulta de la modificación propuesta, en cuanto se propone la supresión de servicios y reducción del importe de inversión de renovación de maquinaria y de los costes de explotación, y no su ampliación. En consecuencia, el mantenimiento del vínculo contractual resulta justificado.

Sólo resta advertir que la modificación contractual, al suponer una variación del precio del contrato, debe ir acompañada del correspondiente reajuste de la garantía para que guarde la debida proporción con el precio resultante de la modificación, tal y como establece el artículo 42 del TRLCAP.

En mérito a lo que antecede este Consejo Consultivo extrae la siguiente

### **CONCLUSIÓN**

Procede la aprobación de la modificación número 4 del contrato de gestión del servicio público de limpieza viaria en diez zonas (Zona 5 Distritos de Usera y Villaverde).

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 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 mayo de 2011