

Acuerdo nº: **2/25**
Consulta: **Alcalde de Boadilla del Monte**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **13.03.25**

ACUERDO del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 13 de marzo de 2025, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por el alcalde de Boadilla del Monte, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación con el expediente de revisión de oficio de la cláusula de revisión de precios incluida en el apartado 6 del anexo I del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y la cláusula quinta del contrato denominado “*Servicio de limpieza de edificios públicos y centros educativos adscritos al Ayuntamiento de Boadilla del Monte*”, adjudicado a la empresa LIMPIEZAS CRESPO, S.A.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 3 de febrero de 2025 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen preceptivo formulada por el Ayuntamiento de Boadilla del Monte en relación con el procedimiento de revisión de oficio citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 47/25, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y

Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Ana Sofía Sánchez San Millán quien formuló y firmó la propuesta de acuerdo que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 13 de marzo de 2025.

El escrito de solicitud de dictamen preceptivo está acompañado de documentación, numerada y foliada, que se considera suficiente.

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

1.- Mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 25 de julio de 2019 se aprobaron los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y de Prescripciones Técnicas (PPT) que habrían de regir el contrato denominado “*Servicio de limpieza de edificios públicos y centros educativos adscritos al Ayuntamiento de Boadilla del Monte*”.

En el anexo I apartado 6 del PCAP que rige la licitación se establece la posibilidad de revisión de precios en los siguientes términos:

“Para el caso de que hubiera prórroga, de acuerdo con el artículo 103.5 de la LCSP, se podrá revisar los precios cuando el contrato se hubiese ejecutado, al menos, en el 20 % de su importe y hubiesen transcurrido dos años desde su formalización.

La revisión de precios se hará conforme a la siguiente fórmula polinómica:

Δ Presupuesto Contrato = 0.90 Δ Convenio + 0.10* IPC”.*

2.- El 30 de diciembre de 2019, la Junta de Gobierno Local aprobó la adjudicación del contrato a la empresa LIMPIEZAS CRESPO, S.A., por un

precio anual de 1.349.000,00 euros, más IVA (283.290 euros), resultando un total de 1.632.290 euros y un plazo de ejecución de 2 años, pudiendo prorrogarse por períodos de 1 año, hasta un máximo de 4 (incluido período inicial y prórrogas).

El contrato se formalizó el 29 de enero de 2020, comenzando su ejecución el día siguiente. La cláusula quinta del contrato recoge la revisión de precios establecida en el PCAP.

3.- En fecha 15 de junio de 2020, se formalizó una modificación del contrato por la incorporación del nuevo Centro de Atención a las Familias (CAF).

La Junta de Gobierno Local, el 15 de octubre de 2020, aprobó la segunda modificación del contrato por refuerzo de la limpieza en los centros educativos públicos por la COVID-19, desde octubre 2020 hasta junio de 2021, con ampliación de horas a la semana (4 horas/centro/día).

En sesión de la Junta de Gobierno Local de 18 de noviembre de 2021, se aprobó la tercera modificación del contrato por refuerzo de la limpieza en los centros educativos públicos por la COVID-19, desde el 1 de noviembre de 2021 hasta el 30 de junio de 2022, con efectos retroactivos. En esa misma sesión, se aprobó la prórroga del contrato por un periodo de un año, con vigencia desde el 30 de enero de 2022, finalizando el mismo el 29 de enero de 2023, ambos inclusive, en las mismas condiciones en que se viene prestando al día de la fecha, incluidas las modificaciones tramitadas.

El 16 de diciembre de 2021, la Junta de Gobierno Local aprobó la cuarta modificación del contrato por la incorporación de una nueva dependencia municipal sita en la calle Calvo Sotelo nº 2.

La Junta de Gobierno Local, el 15 de diciembre de 2022, aprobó la segunda prórroga del contrato por el periodo comprendido entre el 30 de enero de 2023 y el 29 de enero de 2024.

4.- El 17 de enero de 2023, la empresa adjudicataria del contrato presenta una solicitud para que se proceda a la aplicación de la cláusula de revisión de precios establecida en el anexo I apartado 6, del PCAP.

5.- En contestación a dicha solicitud, se emite un informe técnico en el que se indica que la fecha de la firma del contrato es el día 29 de enero 2020, por lo que, en aplicación de la cláusula quinta del contrato, que prevé revisión de precios a aplicar al transcurrir dos años, - es aplicable a partir del 29 de enero de 2022-, desde su formulación conforme a la siguiente fórmula polinómica: $\Delta \text{ Presupuesto Contrato} = 0.90 * \Delta \text{ Convenio} + 0.10 * \text{IPC}$. Señala que, según el certificado emitido por la gerente de la Asociación de Empresarios de Limpieza de Edificios y Locales de la Comunidad de Madrid (AELMA), se ha aprobado un incremento de salario base y plus para el año 2022 del 2,5%. Además, teniendo en cuenta el IPC desde enero 2021 a enero 2022, entiende que habría que incrementar el 2,86%, según el cuadro que consta en el informe, y procedería el abono de revisión de precios correspondiente al año 2022, de 40.372,01 euros, más IVA.

6.- El 30 de mayo de 2023, se emite informe por la jefe del Servicio de Contratación con el visto bueno de la vicesecretaria general del Ayuntamiento de Boadilla del Monte en el que se propone *“incoar procedimiento de revisión de oficio para declarar, si procede, la nulidad del apartado 6 del Anexo I correspondiente a la revisión de precios, del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rige el contrato del “Servicio de limpieza de edificios públicos y centros educativos adscritos al Ayuntamiento de Boadilla del Monte” y de la cláusula quinta del Contrato, por no ser acorde a lo previsto en el apartado 2 del artículo 103 de la LCSP, considerando dicha cláusula como no puesta, y sin perjuicio de la*

tramitación del expediente para la determinación de la indemnización que pueda corresponder al contratista”.

A continuación, consta en el expediente un documento sin firma del concejal delegado de Mantenimiento de Edificios, Servicios a la Ciudad e Inspección de Servicios, por el que, visto el informe anteriormente señalado, manifiesta su conformidad a efectos del conferir trámite de audiencia a la empresa contratista.

7.- El 2 de junio de 2023, la Intervención municipal devuelve el expediente de revisión de oficio al no considerar procedente en ese momento su fiscalización, sin perjuicio de la que pudiera corresponder en el caso de que se tramitase una indemnización a la empresa contratista.

8.- En la misma fecha, 2 de junio de 2023, la adjudicataria presenta una nueva solicitud de revisión de precios del contrato conforme a lo previsto en el anexo I, apartado 6 del PCAP, por un importe de 78.777,20 euros, teniendo en cuenta el porcentaje de incremento del periodo comprendido desde el 30 de enero de 2022 al 29 de enero de 2023 (2,86%) sumándole el porcentaje de incremento desde el 30 de enero de 2023 al 29 de enero de 2024 (2,84%). Con la solicitud, se adjunta un certificado de AELMA sobre los incrementos salariales para los años 2022, 2023 y 2024.

9.- El 6 de junio de 2023, se notifica el trámite de audiencia a la empresa contratista. La adjudicataria formula alegaciones el 15 de junio siguiente, limitándose a indicar que queda a la espera de la resolución del procedimiento, así como de la tramitación del correspondiente expediente para la determinación de la indemnización que le pudiera corresponder.

10.- El 6 de junio de 2023, el Servicio de Contratación con el conforme de la Secretaría General formula informe en el que se indica que para determinar la indemnización que pudiera corresponder al

contratista, es preciso que la adjudicataria acredite los daños efectivos y reales sufridos como consecuencia de la nulidad de la cláusula de revisión de precios, lo que se deberá probar documental y fehacientemente.

Visto el mencionado informe, en fecha que no consta, la concejal delegada de Urbanismo, Vivienda y Mantenimiento y Limpieza de Edificios, ordena conferir trámite de audiencia a la empresa contratista.

Figura en el procedimiento la notificación a la empresa contratista del trámite de audiencia el 17 de julio de 2023.

El día 25 de julio de 2023, la adjudicataria presenta un escrito de alegaciones en el que viene a cuantificar el importe de la indemnización que le correspondería en la cantidad de 40.478,49 euros. En este sentido, expone que los costes reales soportados por la empresa ascienden a 40.520,95 euros, cantidad prácticamente a la que resulta de la aplicación de la fórmula prevista en los pliegos, y que no contemplaron en su oferta la asunción de dicha pérdida económica, ya que contaban con la revisión de precios correspondiente según la aplicación de la fórmula detallada en el PCAP.

Con fecha 28 de julio de 2023, se notifica a la empresa un requerimiento para que acredite los daños reales y efectivos sufridos como consecuencia de la nulidad de la cláusula de revisión de precios.

Dicho requerimiento fue contestado por la contratista el 4 de agosto de 2023, aportando las tablas salariales de los años 2021 y 2022; los TC2 de esos mismos años del personal de limpieza y un escrito del proveedor que suministra los productos y materiales de limpieza a los centros pertenecientes al Ayuntamiento de Boadilla del Monte.

11.- El 15 de mayo de 2024, se emite informe técnico en relación con la posible indemnización a abonar a la empresa contratista, en el que se contienen las siguientes conclusiones:

“En el presente informe se ha realizado discernimiento de dos posibles propuestas:

- 1. Si se hubiese aplicado la fórmula sexta, la cantidad a abonar por RP, sería de 113.120,31 €, más IVA*
- 2. Si no se pudiera aplicar la fórmula, los costes reales por incremento de costes de personal por Convenio contrastada son de 80.867,93 € exento de IVA.*

En opinión del técnico que suscribe la opción que hay que aplicar sería la primera por dos razones fundamentales:

- Los márgenes o beneficios de este tipo de contratos son muy reducidos, del orden del 3 o 4 % y*
- Hay un contrato firmado, recordemos que el inicial era de 2 años más dos posibles prórrogas (uno más uno), estas prórrogas son las que son precisamente objeto de revisión de precios”.*

12.- Por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 18 de julio de 2024, se declara la caducidad del procedimiento de revisión de oficio por nulidad de pleno derecho del apartado 6 del anexo I correspondiente a la revisión de precios, del PCAP y la cláusula quinta del contrato, incoado en fecha 6 de junio de 2023 por, el entonces, concejal delegado de Mantenimiento de Edificios, Servicios a la Ciudad e Inspección de Servicios, y acordar el archivo de las actuaciones. Todo ello sin perjuicio de la posibilidad de adoptar un nuevo acuerdo de iniciación del procedimiento incorporando los actos y trámites cuyo contenido se

hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad del mismo.

El referido acuerdo fue notificado a la empresa contratista el 20 de julio de 2024.

TERCERO.- El 21 de noviembre de 2024, la concejal delegada de Urbanismo, Vivienda y Mantenimiento y Limpieza de Edificios, visto el informe jurídico emitido por el Servicio de Contratación con el visto bueno de la Secretaría General del Ayuntamiento de Boadilla del Monte dispone iniciar el procedimiento para la revisión de oficio del apartado 6 del Anexo I correspondiente a la revisión de precios, del PCAP y la cláusula quinta del contrato denominado “*Servicio de limpieza de edificios públicos y centros educativos adscritos al Ayuntamiento de Boadilla del Monte*”, por no ser acordes a lo previsto en el apartado 2 del artículo 103 de la LCSP/17.

Asimismo, acuerda incorporar al procedimiento todos los actos y trámites instruidos con ocasión de la tramitación del procedimiento de revisión de oficio declarado caducado mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local adoptado en su sesión celebrada el día 18 de julio de 2024 y dar traslado al contratista de la resolución, así como del informe emitido por el responsable del contrato, que servirá de base para el posible reconocimiento, por el órgano competente, de una cuantía de 80.867,93 euros (exenta de IVA), en concepto de indemnización por los daños y perjuicios producidos al contratista por los costes reales en que ha incurrido.

El 22 de noviembre de 2024, se notifica a la empresa contratista el trámite de audiencia.

Con fecha 4 de diciembre de 2024, la adjudicataria muestra su conformidad a la cuantía propuesta de 80.867,93 euros, en concepto de

indemnización por los daños y perjuicios producidos en relación con los costes reales en los que ha incurrido la empresa contratista.

El 16 de diciembre de 2024, el Servicio de Contratación con el visto bueno de la Secretaría General emite informe-propuesta de acuerdo en los términos previstos en el acuerdo de inicio del procedimiento.

El 19 de diciembre de 2024, la Intervención municipal emite informe de intervención de requisitos básicos que es favorable con observaciones.

En esa misma fecha, 19 de diciembre de 2024, el concejal de Régimen Interior, Atención al Ciudadano, Hacienda, Contratación y Asuntos Jurídicos y la concejal de Urbanismo, Vivienda y Mantenimiento y Limpieza de Edificios firman la propuesta de resolución para declarar la nulidad del apartado 6 del anexo I correspondiente a la revisión de precios, del PCAP y la cláusula quinta del contrato, por no ser acordes a lo previsto en el apartado 2 del artículo 103 de la LCSP/17 e indemnizar al contratista con una cuantía total de 80.867,93 euros (exento de IVA), por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la declaración de nulidad.

La anterior resolución fue notificada a la empresa contratista que presentó su conformidad con la misma el día 9 de enero de 2025.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

ÚNICA.- Se solicita el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora al amparo del artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por

tratarse de un expediente de revisión de oficio tramitado por el Ayuntamiento de Boadilla del Monte, a solicitud de su alcalde, remitido a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, en virtud de lo dispuesto en el artículo 18.3.c) del ROFCJA.

El Ayuntamiento de Boadilla del Monte estaría legitimado para recabar dictamen de esta Comisión en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 del citado artículo 5 en relación con el apartado 3.f). b del mismo artículo de la Ley 7/2015, que establece la necesidad de solicitar su dictamen preceptivo por las entidades locales del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid para acordar la revisión de oficio de los actos y disposiciones administrativas en los supuestos establecidos en las leyes.

Ahora bien, al tratarse de una revisión de oficio en materia de contratación, habrá que estar a lo dispuesto en 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 (en adelante, LCSP/17), de aplicación al procedimiento de revisión que analizamos en virtud de su fecha de inicio, 21 de noviembre de 2024, cuyo artículo 41 dispone que la revisión de oficio de los actos preparatorios y de los actos de adjudicación de los contratos se efectuará de conformidad con lo establecido en el capítulo I del título V de LPAC.

Particularmente, al tratarse de una revisión de oficio que se plantea en el ámbito de la contratación pública, no puede obviarse que la LCSP/17, al referirse al ejercicio de las prerrogativas de la Administración Pública en los contratos administrativos, establece en el artículo 191.3 a), la preceptividad del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la comunidad autónoma respectiva en los casos de interpretación, nulidad y resolución de los contratos, *“cuando se formule oposición del contratista”* y en el mismo sentido, por remisión a la

legislación de contratos del sector público, el artículo 5.3.f) d. de la Ley 7/2015.

En este caso, resulta claro en el procedimiento que nos ocupa que la empresa contratista no ha manifestado su disconformidad con la declaración de nulidad planteada por el órgano proponente ni tampoco con la indemnización prevista para compensar los perjuicios causados a la citada empresa, por lo que de conformidad con la peculiaridad que plantea la revisión de oficio en la contratación pública, a tenor del precepto indicado de la LCSP/17, no procede la emisión de dictamen por esta Comisión Jurídica Asesora.

En el mismo sentido se ha pronunciado el Consejo Consultivo de Aragón en su Dictamen 13/2021, de 16 de febrero y en el Dictamen 86/2022, de 6 de abril. En este último, tras la cita del referido artículo 191.3 a) de la LCSP/17 señala que *“a la luz de esta particularidad aplicable a la declaración de nulidad cuando se refiere a contratos administrativos, y dado que en los expedientes remitidos no se ha producido oposición por parte de los contratistas a tal declaración de nulidad, concluimos que no es preceptiva la emisión de nuestro dictamen en los casos relacionados en los antecedentes de hecho segundo y tercero, por lo que debemos proceder, sin pronunciamiento sobre el fondo de los asuntos, a la devolución de los expedientes sometidos a nuestra consideración”*.

Por todo ello, en el caso sometido a dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, al no existir en este caso oposición del contratista a la declaración de nulidad en materia de contratación pública, procede la devolución del expediente toda vez que no es preceptivo el dictamen de este órgano consultivo.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora adopta el siguiente

ACUERDO

Procede la devolución del presente expediente al no ser preceptivo el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora

Madrid, a 13 de marzo de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Acuerdo nº 2/25

Sr. Alcalde de Boadilla del Monte

C/ Juan Carlos I, 42 – 28660 Boadilla del Monte