



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 9 5 / 2 0 1 3

(Sección 2ª)

La Laguna, a 29 de mayo de 2013.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Consejera de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda en relación con la *Propuesta de Resolución por la que se acuerda la interpretación del contrato administrativo del servicio de vigilancia y protección de los centros dependientes de la Consejería, adjudicado a la empresa S.I.C., S.A. con fecha 9 de junio 2011 (EXP. 209/2013 CA)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. Es objeto del presente Dictamen, solicitado por la Consejera de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda, la Propuesta de Resolución culminatoria del procedimiento correspondiente a la interpretación del contrato administrativo del servicio de vigilancia y protección de los centros dependientes de la Consejería.

La legitimación para la solicitud de Dictamen, su carácter preceptivo y la competencia del Consejo para su emisión se derivan de los artículos 12.3 y 11.1.D.c) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias en relación con el artículo 195.3.a), de carácter básico, de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector público (LCSP), preceptos que son de aplicación porque el contratista ha formulado oposición a la interpretación ofrecida por la Administración.

El Dictamen se ha solicitado por el procedimiento de urgencia, fundamentada ésta, a los efectos de dar cumplimiento a la exigencia de motivación prevista en el artículo 20 de la Ley de este Consejo, en la circunstancia de que la diferencia en cuanto a la interpretación de lo convenido en el contrato se desarrolla en la tramitación de una modificación del mismo, consistente en suprimir el servicio en un

* **PONENTE:** Sr. Lazcano Acedo.

centro para la reducción del gasto en la actividad administrativa, que estaba previsto para el 1 de abril de 2013.

2. El contrato del que trae causa el presente expediente fue adjudicado el 9 de junio de 2011. Por tanto, de conformidad con lo previsto en la Disposición transitoria primera, apartado 2, del Texto Refundido la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, la legislación aplicable viene constituida por la citada LCSP.

II

1. Del expediente resultan los siguientes antecedentes relevantes:

- Mediante Orden de la entonces Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda de 20 de abril de 2011 se aprobó el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y de Prescripciones Técnicas (PPT) para la contratación administrativa del servicio de vigilancia y protección de centros dependientes de la citada Consejería.

De acuerdo con lo estipulado en la Cláusula primera PCAP, la contratación se fraccionó en los lotes que se detallaron en las prescripciones técnicas anexas (dos lotes), constituyendo el objeto de cada lote una unidad funcional susceptible de realización independiente.

El Pliego fijó además la posibilidad de presentar proposiciones referidas a uno o a la totalidad de los lotes determinados en las prescripciones técnicas (cláusula 13.3.2).

- La adjudicación de la contratación se efectúa por Orden de la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda de 9 de junio de 2011 a la empresa S.I.C., S.A., que había presentado su oferta para ambos lotes, por un importe de 609.125,20 euros, excluido el IGIC. De este precio, 335.440,12 euros correspondían al Lote I (provincia de Santa Cruz de Tenerife) y los restantes 273.685,08 euros al Lote II (provincia de Las Palmas).

El subsiguiente contrato fue formalizado en documento administrativo el 5 de julio de 2011, con un periodo de vigencia de 12 meses, comenzando la ejecución el día 14 del mismo mes y año.

- En virtud de Orden de 25 de junio de 2012 se aprobó una modificación del contrato que supuso una alteración del precio primitivo del contrato del 0,37% a la

baja (minoración de 2.232,34 euros sin IGIC), al reducir las horas de servicio en determinados centros.

- Con fecha 6 de julio de 2012 se resolvió prorrogar el contrato a partir del 14 de julio de 2012 hasta el 13 de julio de 2013.

- Mediante Orden de 18 de diciembre de 2012 se aprobó una nueva modificación del contrato que supuso una alteración del precio primitivo del 0,15% al alza (incremento de 957,72 euros, incluido IGIC), motivada por el aumento de media hora de servicio en uno de los centros.

- El 22 de marzo de 2013 el Gobierno de Canarias aprueba el acuerdo relativo a las medidas y acciones extraordinarias para la reducción del gasto en la actividad administrativa (BOC nº 60, de 27 de marzo de 2013) en cuyo apartado 1.A.1 se establece que siempre que razones de seguridad no lo desaconsejen se promoverá la implantación de sistemas de vigilancia electrónica y no presencial.

Según refiere la Propuesta de Resolución, en atención a este acuerdo y dada la actual coyuntura económica, la Consejería se ha visto obligada a un importante y responsable ejercicio de contención y racionalización del gasto público, permitiendo garantizar los niveles de prestación de servicios públicos básicos. Por ello se propone prescindir del servicio de vigilancia y protección en La Casa del Niño, toda vez que dicho centro no está siendo utilizado. El coste de la modificación, desde el 1 de abril del 2013, supone una alteración a la baja del 5,72 % del precio primitivo del contrato (decremento de 37.303,81 euros, incluido el IGIC).

- Con fecha 25 de marzo de 2013 se comunica al contratista la necesidad de modificar el contrato al objeto de prescindir del servicio de vigilancia en el referido centro, si bien se advierte que si esta modificación se produjese con posterioridad a la fecha estimada de inicio, su importe se ajustará a la realidad temporal de su inicio.

En este escrito se concede a la empresa contratista un plazo de cinco días para la manifestación de su conformidad o la presentación de las alegaciones que estime oportunas.

Dentro del plazo concedido (27 de marzo de 2013), la interesada manifiesta su disconformidad al estimar que esta modificación, junto con las anteriores llevadas a término, supone una reducción de más del 20% del precio del contrato.

Ante esta alegación la Administración, el 1 de abril de 2013, solicita aclaración a la contratista sobre los cálculos por ella realizados, ya que, según indica en su escrito, el porcentaje total de modificados está por debajo del 20% establecido como límite en la cláusula 28 PCAP (5,94%).

Mediante escrito de 2 de abril de 2013, la entidad contratista alega que estima que, de acuerdo con las Cláusulas 6 y 13.3.2 PCAP, se trata de dos adjudicaciones independientes. Por ello, teniendo en cuenta que el centro afectado forma parte del Lote II, la eliminación del servicio supone una reducción del 44,15% de la facturación total de este lote.

3. Con estos antecedentes, mediante Orden departamental de 9 de abril de 2013 se resuelve iniciar el procedimiento para la interpretación del contrato de referencia.

Consta en el expediente la concesión de trámite de audiencia a la contratista, que presenta alegaciones en el plazo concedido al efecto en las que se opone a la interpretación propuesta por la Administración. Se ha emitido asimismo el informe del Servicio jurídico, de carácter favorable a la interpretación de la Administración, y se ha elaborado finalmente la Propuesta de Resolución.

III

1. Como resulta de los antecedentes relatados, la cuestión interpretativa planteada se centra en determinar si los dos lotes establecidos en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rigen la contratación constituyen o no contratos independientes, lo que resulta determinante en orden al cálculo del porcentaje de alteración sobre el precio del contrato que implica la modificación pretendida.

En la interpretación del contratista, se trata de dos contratos separados, cada uno con su propio precio y sobre los que en consecuencia habría que determinar separadamente el 20% que la cláusula 28 PCAP establece como límite para la modificación contractual. Así, aduce, teniendo en cuenta que el precio del contrato para el lote II quedó fijado, de acuerdo con su oferta, en la cantidad de 273.685,08 euros, de los cuales 120.825,58 euros corresponden al servicio a prestar en La Casa del Niño, la modificación propuesta supone una reducción del 44,15%.

Por su parte, estima la Administración que constituye un único contrato y es sobre a su precio total al que debe aplicarse el citado límite, lo que supone una

reducción, considerando el total de las modificaciones realizadas y la que se pretende llevar a cabo, del 5,94% a la baja.

2. Del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (P.C.A.P.) que rige la contratación resulta que la contratación se fraccionó en dos lotes, constituyendo el objeto de cada lote una unidad funcional susceptible de realización independiente (Cláusula primera), lo que justifica la posibilidad establecida en la cláusula 13.3.2 de que los licitadores presentaran su oferta en relación con uno sólo de los lotes o con ambos.

Ahora bien, ello no implica que, en el caso de que se opte por presentar oferta para la totalidad de los lotes se pueda considerar, como sostiene la empresa contratista, que se trata de dos contratos independientes. La interpretación contraria resulta, sin mayor esfuerzo interpretativo, de lo previsto en la cláusula 5.1 PCAP, como sostiene la Propuesta de Resolución, pues la clasificación exigida al contratista difiere si se licita al Lote I, al Lote II o a ambos, siendo más exigente en este último caso, lo que evidencia que se trata de un único contrato comprensivo del servicio de vigilancia de todos los centros sobre los que recae, correspondiendo la categoría de esta clasificación a la cuantía total del contrato.

Por otra parte, la interpretación de que constituyen contratos independientes y autónomos comportaría su formalización en documentos separados y la constitución de dos garantías definitivas igualmente independientes, lo que no ha acontecido en el presente caso, en el que consta un único contrato formalizado para la totalidad del servicio y una fianza prestada en relación con la totalidad del precio.

Por ello, constituyendo un único contrato, el porcentaje de alteración que implica la modificación ha de calcularse sobre la totalidad de su precio. En esta línea, la cláusula 28.1 del Pliego se refiere a este fin al precio del contrato, el que efectivamente se efectuase, sin alusión al lote o lotes que pudieran ser su objeto. Así, si sólo se ha contratado un lote, se calculará sobre su precio, pero si, como acontece en este caso, se ha contratado ambos, el precio relevante ha de ser el de este contrato y no el de los lotes que se contratan.

A mayor abundamiento y como correctamente aduce la Administración, si bien es claro que el porcentaje del 20% a tener en cuenta al efecto ha de aplicarse al precio del contrato, y no a la parte del mismo que resta por abonar, sin embargo la modificación a efectuar es, justamente, reducir del precio el montante todavía no abonado, cantidad que no sólo no alcanza el 20% del precio del contrato

efectivamente formalizado, con los dos lotes, sino que ni siquiera lo hace respecto al precio del lote afectado, de considerarse, a meros efectos dialécticos o favorables al contratista, contratado singularmente.

C O N C L U S I Ó N

La interpretación efectuada por la Administración se considera conforme a Derecho.