

Informe 10/2012, de 11 de abril, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Asunto: Modificación de un contrato vigente de gestión de servicios públicos (concesión).

I. ANTECEDENTES

La Sra. Presidenta de la Comarca del Jiloca, se dirige, con fecha 19 de marzo de 2012, a la presidencia de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, mediante escrito del siguiente tenor literal:

*«**PRIMERO.**- La Comarca del Jiloca se compone de 40 municipios y 18 barrios, en total 58 Entidades Locales.*

***SEGUNDO.**- Que con fecha 20 de septiembre de 2006, se formalizó el Contrato de Prestación del Servicio de Recogida de Residuos Sólidos Urbanos de la Comarca del Jiloca y transporte al Vertedero de Teruel, entre la Comarca del Jiloca y la empresa José María Torán, adjudicado mediante resolución de la Comisión de Gobierno de fecha 9 de septiembre de 2006. Sujeto a la legislación vigente, 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, Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo, de desarrollo parcial y restantes disposiciones en materia de contratación, no obstante dicha normativa deberá ser interpretada en coherencia con la Directiva 2004/18/CE.*

El documento del contrato recoge la prestación del servicio a 30 entidades locales de la Comarca del Jiloca, que en dicha fecha no disponían del servicio y mediante la correspondiente encomienda de gestión, inicia la actuación desde el día 1 de enero de 2007.

Posteriormente, las 28 entidades locales que forman parte de la Comarca del Jiloca (sumando un total de 58), progresivamente terminan sus respectivos contratos con las empresas que venían realizando dicho servicio y solicitan la encomienda de gestión a la Comarca.

La Entidad Comarcal, desde el momento que conoce la solicitud del resto de pueblos intenta modificar el contrato inicial añadiendo a los municipios que no constan para que se les preste el servicio en las mismas condiciones y precio que el establecido a los 30 pueblos primeros, pero la empresa no acepta

introducir mas entidades con las mismas condiciones de precio, solicitando un importe superior por levantada de contenedor, en las 58 entidades locales de la Comarca, a parte del incremento anual del IPC que regula la cláusula segunda del contrato y que se le viene actualizando y abonando todos los años. Además, la empresa solicita modificar la clausula 3.1.2 del Pliego de Condiciones Técnicas, denominada Periodicidad del Servicio, para reducir en algunos municipios las frecuencias del servicio y aumentar el número de contenedores, a la vez, que en los municipios con menos recogidas reduce a la mitad el número de veces en las que se obligó, como mejora en su oferta, a lavar los contenedores. La empresa alega que ha tenido un aumento en los costes fijos que alteran el equilibrio económico del contrato.

TERCERO.- *Respecto a la posibilidad de modificar el contrato, la cláusula 20 del Pliego de Condiciones Administrativas dice: «La Comarca del Jiloca podrá variar las prestaciones de los servicios adjudicados que conlleven a la modificación del contrato por razones de interés público, en las condiciones y supuestos que se señalan en los artículos 59, 101 y 163 del 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...».*

CUARTO.- *El Pliego de Condiciones Técnicas, en las cláusulas Segunda y Tercera, regula el ámbito territorial de la Comarca del Jiloca y la periodicidad del servicio.*

Posteriormente, el Pliego de Condiciones Administrativas, publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Teruel, número 118 de fecha 23 de junio de 2006, en la cláusula 2 y 3 contempla el nombre de los 30 municipios que en dicho momento estaban sin servicio y que eran objeto de contrato que se publicaba para la prestación del servicio y que habían encomendado la gestión del servicio a la Comarca.

La oferta que presenta al empresa adjudicataria del servicio en la correspondiente licitación, recoge el número y el nombre concreto de cada uno de los 30 pueblo, de acuerdo con las cláusulas 2 y 3 del Pliego de Condiciones Administrativas, proponiendo realizar el servicio por el precio de 119.459,27 euros, de los 120.202,42 euros anuales que constaban en la licitación.

Finalmente el contrato se firma haciendo constar en la primera cláusula el nombre de los 30 municipios en los que se les va a prestar el servicio, con el precio detallado en su oferta de 119.459,27. A dicho importe se le ha ido incrementando, de oficio, el IPC anual a partir del año 2008.

CUARTO.- *A la licitación se presentaron 4 empresas, presentando todas su ofertas de acuerdo con el Pliego de Condiciones Administrativas, es decir para prestar el servicio en 30 municipios de la Comarca del Jiloca.*

QUINTO.- *A partir del año 2008, la Comarca del Jiloca intenta modificar el contrato original, ampliando la prestación del servicio a las 58 entidades locales que forman la Comarca del Jiloca, en las mismas condiciones y precio.*

SEXO.- *La empresa prestataria del servicio no está de acuerdo con modificar el contrato ampliando los pueblos, si no que presenta otra propuesta en la que modifica el precio de la levantada de cada contenedor, reduce los días de recogida permitiendo ampliar el número de contenedores en cada población y establece un número de contenedores, como suelo del contrato.*

SÉPTIMO.- *Desde el año 2008, la empresa que presta el servicio de recogida de residuos en la Comarca del Jiloca, viene prestando el servicio de recogida a las 58 entidades locales de la Comarca, pasando a final de mes una factura que se corresponde con el contrato que tiene firmado y cuyo importe está recogido y limitado, mientras que presenta otras facturas por los servicios que presta al resto de municipios, cuya valoración y cálculo es unilateral por parte de la empresa. Esta situación ocasiona un trato económico desigual entre los municipios por la misma prestación del servicio.*

OCTAVO.- *Por la Secretaria de la Comarca del Jiloca se viene informando que no se puede continuar con la prestación del servicio sin tener el correspondiente contrato actualizado.*

NOVENO.- *Se considera como deber del informante, hacer constar la interposición de dos recursos ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Teruel:*

- *En fecha 7 de junio de 2011, la empresa adjudicataria del contrato de la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos ha presentado el recurso contencioso administrativo P.O. 42/2011, ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Teruel, contra la Comarca del Jiloca.*
- *En fecha 13 de enero de 2012, la empresa adjudicataria del contrato de la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos ha presentado el recurso contencioso administrativo P.O. 4/2012, ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Teruel, contra la Comarca del Jiloca, contra el Acuerdo del Consejo de la Comarca del Jiloca de fecha 10 de noviembre de 2011.*

Atendidos los antecedentes expuestos, la Comarca del Jiloca plantea si es posible proceder a la tramitación de un expediente de modificación del contrato, considerando razones de interés público, puesto que actualmente se está prestando un servicio de recogida de residuos en las 58 entidades locales comarcales sin documento contractual actualizado. Estas modificaciones no afectan a las condiciones esenciales del contrato puesto que se ha tenido en cuenta que se acepta la propuesta de modificación del contrato incluyendo a los municipios que actualmente no figuran en el contrato, aumenta el precio por levantada de contenedor y el numero de contenedores, mientras que desciende el número de recogidas y se fija un suelo mínimo del numero de contenedores que se van a pasar al cobro mensual. Estas modificaciones están aceptadas por los Alcaldes afectados.

En caso contrario la Junta de Contratación Administrativa podría informar si es posible mantener el contrato original vigente con los 30 pueblos iniciales y complementariamente publicar un nuevo procedimiento de contratación de las

28 entidades locales restantes, sujeto a los principios de publicidad y libre concurrencia, aplicando la legislación vigente y basada en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se prueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público».

El escrito se acompaña de la siguiente documentación: Pliego de Condiciones Administrativas y de Condiciones Técnicas del contrato (aprobados ambos el 6 de junio de 2006), documento de formalización del contrato (de fecha 20 de septiembre de 2006), propuesta del contratista para la modificación del contrato (documento denominado «*acuerdo de mínimos para la modificación del contrato*», suscrito por el contratista el 14 de marzo de 2012 y registrado en la sede de la Comarca con esta misma fecha), e Informe-Propuesta de la Secretaria de la Comarca, de 19 de marzo de 2012, sobre la modificación contractual planteada, en el que —entre otros extremos—se detallan todos los cambios propuestos por el contratista y se concreta el objeto de los recursos contenciosos administrativos interpuestos por el mismo frente a la Comarca.

El Pleno de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en sesión celebrada el 11 de abril de 2012, acuerda informar lo siguiente:

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I. Competencia de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón y legitimación para solicitarle informe.

En primer lugar es necesario indicar, como criterio de carácter general, que de conformidad con el artículo 3.2 del Decreto 81/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se crea la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón y se aprueba el

Reglamento que regula su organización y funcionamiento, a esta Junta Consultiva de Contratación no le corresponde informar expedientes concretos de contratación, ni suplir las funciones que a otros órganos atribuye la legislación de contratos del Sector Público.

No existe sin embargo impedimento alguno, dado el interés general del fondo de la consulta que plantea la Sra. Presidenta de la Comarca de Jiloca, para que esta Junta Consultiva se pronuncie acerca de la posibilidad de modificar un contrato de gestión de servicios públicos vigente y sus límites, ya que ésta sí que es una cuestión de carácter general sobre la interpretación y el análisis de las normas jurídicas en materia contratación pública, que encuentra perfecto acomodo en el artículo 3.2 del citado Reglamento de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Sin perjuicio de lo que acaba de señalarse sobre la improcedencia de informar expedientes de contratación concretos, a la vista de los antecedentes relatados en el escrito de solicitud de informe, —en el que se manifiesta en varias ocasiones que desde 2008 se está prestando por la empresa el servicio de recogida en las 58 localidades que integran la Comarca, sin documento contractual actualizado— esta Junta Consultiva no puede dejar de señalar que esa relación jurídica, en lo que excede del contrato original, carece de cobertura jurídica, en tanto equivale a una adjudicación directa acordada sin ningún tipo de procedimiento, por lo que estaría afectada de un vicio de nulidad, pues se ha consumado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido.

Sin embargo, no corresponde a esta Junta Consultiva pronunciarse sobre las consecuencias de esta situación irregular, máxime cuando el expediente se encuentra en sede judicial (uno de los contenciosos, según se señala en el informe de la Secretaria de la Comarca, se plantea por la negativa de la entidad local al abono de 220.285,67 euros, mas intereses de demora, por contraprestación de servicios prestados desde 2007). Es en esta vía judicial en la que se resolverá la procedencia del abono de los servicios prestados sin

contrato, y donde será determinante analizar si hay actos que evidencien no sólo la prestación de los servicios, sino el encargo dado por la Administración, ya que según la doctrina del enriquecimiento injusto (por todas la Sentencia del TS de 18 de julio de 2003): *«el desequilibrio ha de estar constituido por prestaciones del particular que no se deban a su propia iniciativa ni revelen una voluntad maliciosa del mismo, sino que tenga su origen en hechos, dimanantes de la Administración Pública, que hayan generado razonablemente en el particular la creencia de que le incumbía un deber de colaboración con dicha Administración»*.

La Sra. Presidenta de la Comarca de Jiloca, es órgano competente para formular solicitud de informe a la Junta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 g) del mencionado Decreto 81/2006.

La consulta se refiere, fundamentalmente, a las posibilidades de modificación de un contrato vigente de gestión de servicios públicos, en su modalidad concesión, para la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos de la Comarca del Jiloca, principalmente derivada de la incorporación al contrato de nuevas entidades locales integrantes de dicha Comarca no previstas inicialmente.

Asimismo se plantea si sería posible, alternativamente y manteniendo el contrato original vigente, licitar complementariamente un nuevo procedimiento de contratación para las nuevas entidades locales no incluidas en el objeto contractual inicial.

II. Régimen jurídico de los modificados aplicable a los contratos adjudicados conforme al Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas e incidencia de la regulación introducida en la LCSP por la Ley de Economía Sostenible.

La primera cuestión a analizar es el régimen jurídico aplicable a una eventual modificación proyectada sobre un contrato de gestión de servicio público —

concesión de servicios— licitado y formalizado en 2006, cuyo plazo de duración se estableció en diez años (cláusula 4 del PCAP), iniciando su vigencia el 1 de enero de 2007.

Tal y como en el escrito de consulta se apunta, el contrato objeto de análisis se celebró estando vigente el Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio (en adelante TRLCAP), por aplicación del apartado segundo de la disposición transitoria primera de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), que dispone que los contratos administrativos adjudicados antes de la entrada en vigor de esta Ley, se regirán por la normativa anterior, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción.

Sobre el régimen jurídico aplicable a la modificación de los contratos adjudicados bajo la vigencia del TRLCAP se pronunció esta Junta en su Informe 3/2009, de 15 de abril. Con posterioridad, y respecto del régimen jurídico de los modificados aplicable a los contratos adjudicados conforme a la LCSP, en su versión anterior a la reforma operada por la Ley de Economía Sostenible (en adelante LES), se ha pronunciado esta Junta en varias ocasiones, en concreto en los informes 23 y 27/2011, de 12 de septiembre y 23 de noviembre respectivamente, y 4/2012, de 1 de febrero.

Ya en el Informe 3/2009 se señalaba, en un supuesto similar al actual, que resultaban de aplicación las previsiones del TRLCAP —en concreto, artículos 101 y 163— que, no obstante, en virtud del principio de primacía, debían ser interpretadas conforme a la Directiva 2004/18, de 31 de marzo, de Contratos Públicos, dado que el plazo de transposición —1 de febrero de 2006— había finalizado a la fecha de celebración de ese contrato.

En el informe 23/2011, de 12 de septiembre, relativo a las «Cuestiones derivadas del nuevo régimen de modificación de los contratos públicos introducido por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible», se

planteaba la aplicabilidad del nuevo régimen de los modificados surgido de la LES, y concluía que de acuerdo con la Disposición Transitoria Séptima de la misma, la normativa aplicable debe ser la vigente cuando se celebró el contrato, pero ello *«no impide que dicha normativa pueda y deba ser interpretada necesariamente en coherencia con la Directiva 2004/18/CE —en relación al principio de igualdad de trato recogido en el artículo 31.4 de la misma— y tal y como ha interpretado el TJCE en Sentencia de 29 de abril de 2004 (Succhi di frutta), en la que se concluye que los poderes adjudicadores deben dar a los operadores económicos un tratamiento igualitario y no discriminatorio, y obrar con transparencia tanto en la fase anterior a la adjudicación del contrato como a su ejecución»*.

De nuevo, en Informe 4/2012, de 1 de febrero, se incidía:

«Asimismo, para un supuesto similar al que es objeto de consulta, es decir un contrato que se celebró estando vigente la regulación de los modificados con anterioridad a la reforma efectuada por la LES, el informe 27/2011, indicaba: En todo caso, como ya se pusiera de relieve en nuestro Informe 3/2009, de 15 de abril, y se reiterara en el 23/2011 citado, conviene advertir que la regulación de la potestad de ius variandi debe realizarse necesariamente a la luz de los principios y reglas del derecho comunitario, tal y como han sido interpretadas por el TJUE (y las que obedece la reforma de la LES, que entraba en vigor el 6 de marzo de 2011), y que conducen a una interpretación restrictiva de esta práctica. En modo alguno puede obviarse tampoco que el régimen actualmente vigente sobre los modificados es más restrictivo —por exigencias del derecho comunitario—, y que ésta nueva regulación debe servir de parámetro interpretativo, en todo caso. Por lo tanto, la normativa aplicable a los modificados de los contratos debe de ser la vigente en el momento de celebración del contrato, en el supuesto que nos ocupa la LCSP en su versión anterior a la reforma operada por la LES, pero interpretada en coherencia con la Directiva 2004/18/CE y la jurisprudencia comunitaria, y sin olvidar que el nuevo régimen incorporado por la LES, aunque no directamente aplicable, debe servir también como referencia».

En este supuesto nos encontramos ante un contrato no cubierto por la Directiva 2004/18/CE, al que sí son aplicables las normas y principios del Tratado, en la medida en que se conceden por medio de actos imputables al «Estado» y tienen por objeto la prestación de actividades económicas (véase apartado 2.4. de la Comunicación interpretativa de la Comisión sobre las concesiones en el Derecho comunitario de 12 de abril de 2000).

Así, serán de aplicación al caso consultado los principios de igualdad de trato, transparencia, publicidad y proporcionalidad, principios que también el TRLCAP recogía parcialmente en su artículo 11.

III. Posibilidad de introducir modificaciones en un contrato de gestión de servicios públicos vigente. Requisitos y límites.

Con arreglo al artículo 101 TRLCAP *«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»*.

Por su parte, el artículo 163 TRLCAP regulaba la modificación del contrato de gestión de servicios públicos posibilitando que la Administración modifique *«por razones de interés público las características del servicio contratado y las tarifas que han de ser abonadas por los usuarios»* y que cuando las modificaciones afecten al régimen financiero del contrato, la Administración compense al contratista *«de manera que se mantenga el equilibrio de los supuestos económicos que fueron considerados como básicos en la adjudicación del contrato»*.

Poniendo en conexión este precepto con la disposición general del artículo 160 TRLCAP, que establece que el contratista está obligado a prestar el servicio público con estricta sujeción a las características establecidas en el contrato, se extrae la conclusión de que, tratándose de un contrato de gestión de servicios

públicos, 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, aquella gozará de un amplio poder discrecional para modificar el contrato cuando surjan las necesidades imprevistas no contempladas inicialmente, que hagan necesaria la modificación.

Además, hay que tener en cuenta otros preceptos que disciplinan tanto la modificación del contrato, como la del servicio público que se presta indirectamente a través de la técnica contractual, y generalmente a través de la concesión de servicios públicos, como es el caso del contrato cuya modificación se somete a consulta.

Entre ellos destaca el artículo 127 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (en adelante RSCL), aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955 —precepto que, como todo el Título III del que forma parte, ha sido declarado expresamente en vigor por la Disposición Derogatoria única, apartado 1. f) del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en la medida en que no se oponga a lo establecido en el TRLCAP y en el RGLCAP—, que dispone textualmente: *«La Administración concedente ostentará, sin perjuicio de las que procedan las siguientes potestades (...): Ordenar discrecionalmente, como podría disponer si gestionase directamente el servicio, las modificaciones en el concedido que aconseje el interés público y, entre otras: a) la variación en la calidad, cantidad, tiempo o lugar de las prestaciones en que el servicio consista y b) la alteración de las tarifas a cargo del público y en la forma de retribución del concesionario»*, si bien la Corporación deberá, como señala el apartado 2.2º *«mantener el equilibrio financiero en la concesión para lo cual (...) a) compensará económicamente al concesionario por razón de las modificaciones que le ordenare introducir en el servicio y que incrementaren los costos o disminuyeren la retribución»*.

De todo este marco normativo se concluye que en los contratos de gestión de servicios públicos el *ius variandi* de la Administración es mas intenso que en el

resto de contratos públicos típicos, como lo demuestra el hecho de que en ese contrato no existe la causa de resolución a instancia de la Administración cuando la modificación del contrato supera el 20% de precio primitivo, y que sí existía en los demás contratos típicos en el TRLCAP.

Ello no obstante, tal y como ya señaló la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado en Informe 47/1998, de 17 de marzo de 1999, *«deben 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 criterios a los que responde la adjudicación de los contratos mediante el sistema de licitación pública. De modo que celebrada mediante licitación pública la adjudicación de un contrato la solución que presenta la adjudicación para el adjudicatario, en cuanto a precio y demás condiciones, no puede ser alterada sustancialmente por vía de modificación consensuada, ya que ello supone un obstáculo a los principios de libre concurrencia y buena fe que deben presidir la contratación de las Administraciones Públicas, teniendo en cuenta que los licitadores distintos del adjudicatario podían haber modificado sus proposiciones si hubieren sido conocedores de la modificación que posteriormente se produce»*.

A juicio de esta Junta, en el supuesto planteado no se han producido causas imprevistas que justifiquen una modificación contractual, dado que los municipios que originariamente no formaron parte del ámbito territorial del contrato tenían su propio servicio contratado, y fue a medida que fueron finalizando esos contratos particulares cuando solicitaron «adherirse» al contrato vigente en la Comarca. Los municipios interesados pudieron planificar su incorporación al contrato gestionado por la Comarca, de modo que éste se hubiera licitado con previsión de esas incorporaciones progresivas, por lo que no puede concluirse que estemos ante una situación imprevista, ni imprevisible para el órgano de contratación.

Esta conclusión se reafirma con la interpretación que del concepto jurídico indeterminado «causas imprevistas» realiza la Junta Consultiva de

Contratación Administrativa del Estado en su Informe 5/10, de 23 de julio de 2010, *«para la determinación de si una circunstancia acaecida con posterioridad a la adjudicación de un contrato y que afecta a la ejecución del mismo es o no imprevista deben tenerse en cuenta dos ideas básicas. De una parte que tal circunstancia, de conformidad con las reglas del criterio humano hubiera podido o debido ser prevista y, en segundo lugar, que la falta de previsión no se haya debido a negligencia en el modo de proceder de los órganos que intervinieron en la preparación del contrato»*.

Además, y para que pueda producirse una modificación contractual, no debe entenderse que con ella se produce una nueva adjudicación. Así, el TJCE en Sentencia de 19 de junio de 2008, Asunto Presstxt Nachrichtenagentur GMBH considera que *«con objeto de garantizar la transparencia de los procedimientos y la igualdad de los licitadores, las modificaciones de las disposiciones de un contrato efectuadas durante la validez de éste constituyen una nueva adjudicación en el sentido de la Directiva 92/50 cuando presentan características sustancialmente diferentes de las del contrato inicial y, por consiguiente, ponen de relieve la voluntad de las partes de volver a negociar los aspectos esenciales del contrato»*.

La modificación de un contrato en vigor puede considerarse sustancial cuando introduce condiciones que, si hubieran figurado en el procedimiento de adjudicación inicial, habrían permitido la participación de otros licitadores aparte de los inicialmente admitidos o habrían permitido seleccionar una oferta distinta de la inicialmente seleccionada.

En contra de lo que se manifiesta en el escrito de consulta, la modificación ahora propuesta altera sustancialmente las reglas de la licitación, por cuanto pretende incorporar 28 municipios a un contrato que incluía inicialmente a 30, de modo que se preste el servicio a un total de 58 municipios. Este incremento en el número de entidades produciría una repercusión igualmente sustancial en condiciones esenciales del contrato como en el número de contenedores a levantar de 380 a 803, pasando los servicios prestados o «levantadas» de

51.401 a 136.369 veces mínimas anuales, incrementándose asimismo el precio por recogida o «levantada» de contenedor y modificándose otras condiciones contractuales, como las frecuencias de las rutas, o la mejora ofertada por el contratista en relación con las recogidas en los meses de verano.

Se puede concluir que la pretendida modificación, de llevarse a efecto, alteraría el equilibrio económico del contrato a favor del adjudicatario del mismo de una manera sustancial y no prevista en los términos del contrato inicial, por lo que esta Junta entiende que no procede la referida modificación contractual, y que la misma, de efectuarse, constituiría una adjudicación directa, contraviniendo la jurisprudencia comunitaria, y sin olvidar que el nuevo régimen incorporado por la LES, aunque no directamente aplicable, debe servir también como referencia.

IV. Sobre la necesidad de licitar un nuevo contrato para las prestaciones no cubiertas por el contrato vigente.

Plantea la consulta si, alternativamente a la modificación, es posible mantener el contrato original vigente con los 30 pueblos iniciales y complementariamente publicar un nuevo procedimiento de contratación para las 28 entidades locales restantes sujeto a los principios de publicidad y libre concurrencia, aplicando la legislación vigente, esto es el texto refundido de la LCSP, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante TRLCSP).

La respuesta debe ser en este caso afirmativa, ya que las prestaciones a satisfacer como consecuencia de la encomienda efectuada a la Comarca por los 28 municipios restantes debe ser objeto de una nueva licitación que respete los principios que deben regir la contratación pública (artículo 3 Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón).

Es precisamente al contrario, cuando pretende modificarse un contrato, cuando hay que justificar en el expediente *la improcedencia de la convocatoria de una*

nueva licitación por las unidades o prestaciones constitutivas de la modificación (artículo 101.3 b) TRLCAP).

La vigencia del contrato inicial no debe verse afectada por la contratación de forma independiente de las prestaciones no cubiertas en su objeto.

Con el fin de evitar fraccionamientos futuros del objeto del contrato a licitar por la Comarca en virtud de las encomiendas de gestión conferidas por los distintos municipios, y con el objeto de velar por la eficiencia de los procesos de contratación pública (artículo 22.2 TRLCSP), se sugiere la posibilidad de hacer coincidir el plazo de ejecución del nuevo contrato con la finalización de la vigencia del originario, a los efectos de convocar una licitación conjunta en el momento en que ello sea posible.

Por último, y por su reciente incorporación, conviene recordar la obligación que el artículo 22.2 TRLCSP impone a los poderes públicos de «*velar por el mantenimiento de los términos acordados en la ejecución de los procesos de contratación*».

III. CONCLUSIONES

I. La normativa aplicable a la modificación de un contrato debe de ser la vigente en el momento de celebración del mismo, en el supuesto que nos ocupa el TRLCAP, pero interpretada con arreglo a los principios comunitarios contenidos en los Tratados en el caso de contratos no cubiertos por la Directiva 2004/18/CE.

II. La modificación propuesta altera sustancialmente las reglas de la licitación y el equilibrio económico del contrato a favor del adjudicatario, sin que se aprecie la existencia de causas imprevistas que la justifiquen.

III. Procede licitar un nuevo procedimiento de adjudicación que respete los principios que deben regir la contratación en el Sector Público, sin que la vigencia del contrato inicial pueda verse afectada por la contratación de forma independiente de las prestaciones no cubiertas en su objeto.

Informe 10/2012, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, adoptado en su sesión del día 11 de abril de 2012.