

ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT. ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT EN LA CONSELLERIA DE JUSTICIA, INTERIOR I ADMINISTRACIÓ PÚBLICA. Ciutat Administrativa 9 d'octubre, Torre 4 C/ de la Democracia, 77. 46018- València

> C/I/8504/2023 CJIAP/251/2023

ASUNTO: INFORME JURÍDICO RELATIVO A LA MODIFICACIÓN DEL CONTRATO DE SERVICIO DE ARQUITECTURA E INGENIERÍA POR EQUIPO FACULTATIVO PARA LA REDACCIÓN DE LOS PROYECTOS Y DIRECCIÓN DE LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN DE LA NUEVA SEDE JUDICIAL DE SAGUNTO.

Se ha recibido en esta Abogacía, a través de la Subsecretaría, petición de informe acerca del asunto indicado.

En el expediente correspondiente, se ha incorporado la siguiente documentación:

- Resolución de autorización de inicio de la modificación del contrato, firmado por el Subsecretario de la Consellería de Justicia, Interior y Administración Pública, de fecha 2 de junio de 2023.
- Informe propuesta sobre la modificación del contrato mencionado en el encabezado de este informe, firmado por la Jefa de Sección del Servicio de Proyectos de Infraestructuras Judiciales y por el Jefe de Servicios de Proyectos de Infraestructuras Judiciales, de 22 de mayo de 2023.
- Informe propuesta de adecuación del proyecto de la futura sede judicial de Sagunt, firmado por la Directora General de Modernización y Relaciones con la Administración de Justicia, de 10 de mayo de 2023.
- Informe de necesidades del edificio judicial de Sagunto-actualización de programa, de fecha 10 de mayo de 2023, firmado por la Directora General de Modernización y Relaciones con la Administración de Justicia.
- Propuesta de Resolución de aprobación del contrato.
- Propuesta de modificación del contrato, firmado por la Directora General de Modernización y Relaciones con la Administración de Justicia, junto con la conformidad con dicha propuesta firmada por el contratista de SANTATECLA ARQUITECTOS SLP, de fecha 29 de junio de 2023.
- Contrato de servicio de arquitectura e ingeniería entre SANTATECLA ARQUITECTOS SLP y la Consellería de Justicia, para redacción de los proyectos y dirección de las obras de construcción de la nueva sede judicial de Sagunto.



La abogada de la Generalitat, en virtud del asesoramiento en derecho que ostenta según la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat (en adelante LAJG), viene a formular informe de conformidad con las siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha 8 de septiembre de 2021, se suscribe el contrato de servicio para la redacción de proyecto y dirección de las obras de construcción de la nueva Sede Judicial de Sagunto (CNMY20/DGJ/38) entre la empresa SANTATECLA ARQUITECTOS S.L.P y la Subsecretaría de la Conselleria de Justicia, Interior y Administraciones Públicas por un importe de 440.715,48 € (más el 21% del IVA correspondiente).

SEGUNDO.- El programa funcional base de la licitación del contrato se obtuvo de la consideración conjunta del programa de necesidades de la nueva sede judicial de Sagunto de fecha 3 de febrero de 2020, redactado por la Subdirección General de Modernización de la Justicia y del programa de necesidades de la Oficina de Asistencia a las Víctimas del Delito de fecha 26 de febrero de 2020, redactado por la Dirección General de Reformas Democráticas y acceso a la Justicia.

TERCERO.- Los programas de necesidades de la nueva sede judicial de Sagunto fueron incorporados a un programa dimensional, por la Subdirección General de Infraestructuras Judiciales, en fecha 16 de julio de 2020, obteniendo una superficie construida total de 9.043,00 m².

El presupuesto de adjudicación fue de 440.715,48 € mas 92.550,25 € de IVA, siendo el **importe total del contrato adjudicado de 533.265,73** €, lo que supone un coeficiente de adjudicación de 0,6599999973.

CUARTO.- En fecha 3 de diciembre de 2021 se presentó el Proyecto Básico, el proyecto Arqueológico y el Estudio de Seguridad y Salud correspondientes a la primera entrega del contrato.

Motivado por la configuración arquitectónica de la propuesta objeto de adjudicación, y por la modificación del porcentaje de la superficie máxima ocupable de parcela, de las determinaciones del Macrosector VII del PGOU y PP, efectuada por el Ayuntamiento de Sagunto el 28/5/2020 y publicada el 12/06/2020, en la concreción de la distribución de espacios, el Proyecto Básico estableció un incremento de superficie de 1.640,91 m2, con una superficie total construida de 10.683,91 m².

QUINTO.- En fecha 5 de mayo de 2022 el servicio de Proyectos de Infraestructuras informa favorablemente el Proyecto Básico que es objeto de aprobación por el Subsecretario de la Conselleria el



día 10 de mayo de 2022, y en fecha 30 de mayo de 2022 se tramita favorablemente la factura correspondiente a la primera fase del contrato: Redacción del Proyecto Arqueológico, Proyecto Básico y Proyecto de Actividad del "Servicio de Arquitectura e ingeniería por equipo facultativo para la redacción de los proyectos y dirección de las obras de construcción de la nueva sede Judicial de Sagunto" expediente de contratación CNMY20/DGJ/38, por un importe de 108.215,27€ IVA incluido.

SEXTO En fecha 8 de septiembre de 2022, se presentó el Proyecto de Ejecución en su primera versión correspondiente a la segunda entrega del Contrato, estando la segunda versión en fase de subsanación de observaciones efectuadas por el Servicio de Infraestructuras Judiciales.

SÉPTIMO.- En fecha 10 de mayo de 2023, desde la Dirección General de Modernización y Relaciones con la Administración de Justicia, se comunica a la Subdirección la necesidad de modificar las previsiones del programa funcional con el que se redacta el proyecto básico: «Las previsiones del programa funcional con el que se redacta el proyecto básico se han visto ampliamente superadas ya que en 2022 se crea un nuevo Juzgado para este partido judicial y, además, en 2023 está prevista la creación de un nuevo juzgado. El resultado de las creaciones de estos dos órganos judiciales es que el edificio, una vez esté construido, tendrá su capacidad de crecimiento agotada.

Ante esta situación, procede proponer un aumento del programa que desarrolle un programa funcional acorde a las necesidades futuras del partido judicial. Para ello, y de conformidad con el programa funcional que se adjunta, se solicita de esa Subdireccion General que inicien los trámites necesarios para ajustar el proyecto de nueva sede judicial a las nuevas necesidades del partido judicial de Sagunt.»

OCTAVO.- En el nuevo programa remitido, se requiere un incremento de 5 Juzgados sobre los previstos, con un total de 13 Juzgados. Ello implica además el incremento de tres salas de vista y Archivos. Por otro lado, se incrementa la Fiscalía de Área con 3 Fiscales.

Todo ello implica un aumento de la superficie total construida del edificio, teniendo que completar el volumen de la planta tercera (donde se encuentra la Fiscalía) para dar cabida al incremento de juzgados y elevar una cuarta planta para alojar las instalaciones y otros servicios complementarios.

NOVENO.- Dado que este nuevo programa funcional supone un incremento de 3.709,57 m2 de superficie construida sobre la superficie del Proyecto Básico y de 5.350,48 m2 sobre la superficie estimada en Pliego de Licitación y, que además implica la redacción de nuevo del Proyecto Básico y la adaptación del Proyecto de Ejecución, se considera necesario la modificación del contrato de Servicio de Redacción y Dirección de la Nueva Sede Judicial de Sagunto.



CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Carácter del informe

El presente informe jurídico tiene carácter *preceptivo y no vinculante*, emitiéndose de acuerdo con el art.5.2.c) de la LAJG, en relación con lo dispuesto en relación con el Art. 191 LCSP y de conformidad con el apartado 6.1.2 del <u>Acuerdo de 24 de agosto 2012</u>, del <u>Consell por el que se determinan los extremos adicionales a comprobar por la Intervención en el ejercicio de la <u>fiscalización del gasto</u>, sin perjuicio de que las disposiciones y resoluciones que se aparten del mismo deben ser motivadas tal y como reza el art.6.1 del mismo texto legal.</u>

Segunda.- Objeto del informe y legislación aplicable.

Mediante el informe que nos ocupa procedemos al análisis de la propuesta de modificación del contrato citado, tomando como base el **Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares** (PCAP) mediante el que se rige esta licitación, así como las disposiciones contenidas en la LCSP y en el propio contrato.

Para el desarrollo del presente informe va a ser tenido en cuenta lo establecido 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, y los reglamentos que la desarrollen.

A su vez, teniendo en cuenta la materia y el objeto del contrato, serán de aplicación las distintas normas enumeradas en el PPT.

Tercera.- Sobre la modificación propuesta.

Se propone la modificación del contrato de servicio para la redacción de proyecto y dirección de las obras de construcción de la Nueve Sede Judicial de Sagunto en los siguientes términos:

- "1. Aumento proporcional a la modificación contractual del precio inicial del contrato en CIENTO VEINTISEIS MIL QUINIENTOS VEINTISIETE EUROS CON NOVENTA CÉNTIMOS (126.527,90 €) IVA incluido, equivalentes al 23,7269 % de la cantidad inicial. (...)
- 2. Aumento proporcional a la modificación contractual del plazo de ejecución del contrato en un 20% del tiempo de redacción, es decir de un plazo de 2 semanas, que debe entenderse aplicado



exclusivamente a la fase de Proyecto de Ejecución, de los Proyectos de Instalaciones y del Estudio de Seguridad y Salud, quedando el plazo final de ejecución del contrato de conformidad con la siguiente tabla:

3. Reajuste de las anualidades resultantes de la modificación contractual propuesta, de conformidad con la siguiente tabla (...) TOTAL CONTRATO MODIFICADO 659.793,63 €".

3.1- Supuestos de modificaciones

Para comprobar su conformidad a Derecho, debemos considerar si la modificación propuesta se adapta a los principios de la LCSP. El **artículo 203 de la LCSP**, establece:

- "1. Sin perjuicio de los supuestos previstos en esta Ley respecto a la sucesión en la persona del contratista, cesión del contrato, revisión de precios y ampliación del plazo de ejecución, los contratos administrativos solo podrán ser modificados por razones de interés público en los casos y en la forma previstos en esta Subsección, y de acuerdo con el procedimiento regulado en el artículo 191, con las particularidades previstas en el artículo 207.
- 2. Los contratos administrativos celebrados por los órganos de contratación solo podrán modificarse durante su vigencia cuando se dé alguno de los siguientes supuestos:
- a) Cuando así se haya previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares, en los términos y condiciones establecidos en el artículo 204;
- b) Excepcionalmente, cuando <u>sea necesario realizar una modificación que no esté prevista</u> en el pliego de cláusulas administrativas particulares, siempre y cuando se cumplan las condiciones que establece el artículo 205.

En cualesquiera otros supuestos, si fuese necesario que un contrato en vigor se ejecutase en forma distinta a la pactada, deberá procederse a su resolución y a la celebración de otro bajo las condiciones pertinentes, en su caso previa convocatoria y sustanciación de una nueva licitación pública de conformidad con lo establecido en esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 213 respecto de la obligación del contratista de adoptar medidas que resulten necesarias por razones de seguridad, servicio público o posible ruina. 3. Las modificaciones del contrato deberán formalizarse conforme a lo dispuesto en el artículo 153, y deberán publicarse de acuerdo con lo establecido en los artículos 207 y 63."

Como principio general, el contrato únicamente puede modificarse por razones de interés público. Además, solo podrá tener lugar la modificación cuando se haya previsto expresamente en el documento que rige la licitación y, de manera excepcional, de no haberse



previsto en el pliego la modificación sólo podrá tener lugar en los términos de los artículos 203.2 b) y 205 LCSP.

La modificación contractual debe respetar una serie de principios que han ido elaborándose progresivamente por el TJUE a partir de la sentencia Succhi di Frutia de 29 de abril de 2004 (ECLI:EU:C:2004:236). Estos principios están plasmados en numerosas sentencias del TJUE, entre otras, sentencia de 31 de enero de 2013, asunto T-235/2011 (ECLI:EU:T:2013:49)¹.

3.2- Modificaciones no previstas.

El artículo 205 LCSP regula las modificaciones no previstas, es decir, todas aquellas que no han sido previstas en los pliegos o que, habiendo sido previstas, no se ajusten a las reglas sobre modificaciones previstas contenidas en el artículo 204 LCSP.

Las modificaciones previstas en el pliego que no se ajusten al régimen previsto en el artículo 204 LCSP son las llamadas "modificaciones irregulares", que pueden ser objeto de examen bajo el prisma de la regulación de las modificaciones contractuales no previstas.

El artículo 204 LCSP recoge los supuestos habilitantes que permiten la modificación no prevista y sus límites. Con carácter previo a su análisis es necesario dejar constancia de un concepto jurídico "modificación necesaria", concepto que puede ser examinado bajo distintas interpretaciones. La primera interpretación consiste en entender que se trata de toda modificación necesaria para satisfacer un interés público, en términos generales. Es decir, que puede modificarse el contrato cuando se justifique que esas modificaciones son necesarias para optimizar el interés público, dando lugar a una concepción amplia de la modificación que ofrecería mayores posibilidades de modificación. Según esta interpretación, no sería necesario que las modificaciones fuesen necesarias para ejecutar el contrato tal y como estuvo diseñado, sino que

^{1 1)} La modificación del contrato exige que esté prevista de forma clara, precisa e inequívoca en la documentación de la licitación.

²⁾ De no hallarse prevista la modificación en la documentación de la licitación, es necesario que la modificación no afecte a ninguna condición esencial del contrato. El concepto de modificación esencial se establece como un concepto jurídico indeterminado: se entiende que existe modificación esencial cuando sea razonablemente presumible que, de haberse conocido la modificación al tiempo de la licitación, hubieran concurrido otros licitadores o los licitadores que concurrieron hubieran formulado ofertas muy distintas.

³⁾ De ser necesaria una modificación esencial no prevista en la documentación que rige la licitación, lo procedente es resolver el contrato (indemnizando oportunamente al contratista) y adjudicar un nuevo contrato, convocando para ello el correspondiente procedimiento de licitación.



podrían introducirse nuevas prestaciones justificadas por el interés general. Esta concepción amplia de la modificación incluye la figura de los trabajos adicionales y las modificaciones no sustanciales, sin necesidad de ninguna circunstancia habilitante previa.

La segunda de las interpretaciones posibles entiende que la LCSP exige que las "modificaciones sean necesarias" para la correcta ejecución del contrato inicialmente diseñado. En este supuesto, se estrecha el margen de la modificación y queda vinculado de manera intensa y directa al contrato inicial. Si se opta por esta segunda interpretación se permitiría un menor número de modificaciones que en el primer caso.

Con independencia del supuesto en que se encuadre, <u>cualquier modificación no prevista</u> <u>debe cumplir dos condiciones recogidas en el **artículo 205.1** de **LCSP:**</u>

- "1. Las modificaciones no previstas...solo podrán realizarse cuando la modificación en cuestión cumpla los siguientes requisitos:
- a) Que encuentre su <u>justificación en alguno de los supuestos</u> que se relacionan en el apartado segundo de este artículo.
- b) Que <u>se limite a introducir las variaciones estrictamente indispensables</u> para responder a la causa objetiva que la haga necesaria."

La propuesta de Resolución considera que la modificación propuesta no tiene carácter sustancial, de acuerdo con el **artículo 205.2**, **letra c) de LCSP:**

"c) Cuando las modificaciones no sean sustanciales. En este caso se tendrá que justificar especialmente la necesidad de las mismas, indicando las razones por las que esas prestaciones no se incluyeron en el contrato inicial.

Una modificación de un contrato se considerará sustancial cuando tenga como resultado un contrato de naturaleza materialmente diferente al celebrado en un principio. En cualquier caso, una modificación se considerará sustancial cuando se cumpla una o varias de las condiciones siguientes:

1.º Que la modificación introduzca condiciones que, de haber figurado en el procedimiento de contratación inicial, habrían permitido la selección de candidatos distintos de los seleccionados inicialmente o la aceptación de una oferta distinta a la aceptada inicialmente o habrían atraído a más participantes en el procedimiento de contratación.



En todo caso se considerará que se da el supuesto previsto en el párrafo anterior cuando la obra o el servicio resultantes del proyecto original o del pliego, respectivamente, más la modificación que se pretenda, requieran de una clasificación del contratista diferente a la que, en su caso, se exigió en el procedimiento de licitación original.

2.º Que la modificación altere el equilibrio económico del contrato en beneficio del contratista de una manera que no estaba prevista en el contrato inicial.

En todo caso se considerará que se da el supuesto previsto en el párrafo anterior cuando, como consecuencia de la modificación que se pretenda realizar, se introducirían unidades de obra nuevas cuyo importe representaría <u>más del 50 por ciento del presupuesto inicial</u> del contrato.

3.º Que la modificación amplíe de forma importante el ámbito del contrato.

En todo caso se considerará que se da el supuesto previsto en el párrafo anterior cuando:

- (i) El valor de la modificación suponga una alteración en la cuantía del contrato que exceda, aislada o conjuntamente, del 15 por ciento del precio inicial del mismo, IVA excluido, si se trata del contrato de obras o de un 10 por ciento, IVA excluido, cuando se refiera a los demás contratos, o bien que supere el umbral que en función del tipo de contrato resulte de aplicación de entre los señalados en los artículos 20 a 23.
- (ii) Las obras, servicios o suministros objeto de modificación se hallen dentro del ámbito de otro contrato, actual o futuro, siempre que se haya iniciado la tramitación del expediente de contratación."

Cuando se trate de una modificación no prevista en el pliego, habrá que analizar si la modificación tiene «carácter sustancial», pues en este caso la modificación no podrá tener lugar incluso si responde a circunstancias imposibles de prever en el momento de la licitación².

3.3- Concreta modificación

A la vista de la documentación aportada en el expediente, y de las justificaciones que en la misma se contienen, la modificación propuesta cumpliría y respetaría los límites establecidos por el art.205 LCSP, precepto aplicable al caso al no estar previsto en los Pliegos por los que se rigen en el contrato.

-

² Res. TACRC 27/2020, de 9 de enero de 2020.



Entendemos que la modificación no supone una alteración de la naturaleza del contrato, que se ha propuesto en base a circunstancias y necesidades que no eran previsibles en el momento de iniciar la licitación del mismo, y en todo caso, responden al principio de eficiencia por el que deben regirse las actuaciones de las Administraciones Públicas, y no superan el límite del 50% del presupuesto inicial, que aparece recogido en el art.205 LCSP y al que nos hemos referido anteriormente.

Cuarta.- Publicidad activa del informe de conformidad con el Art. 16.2.a) de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana.

Se formula asimismo consulta sobre la obligación de publicar el presente informe, conforme al art. 27 del Decreto 105/2017, de desarrollo de la Ley 2/2015. La nueva Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana dedica el capítulo II de su Título I a regular la publicidad activa.

Una de las previsiones del capítulo II del título I de la citada Ley, es la recogida en su art. 16.2, según el cual;

2. Además, la administración de la Generalitat y su sector público instrumental tienen que publicar la información siguiente, adaptada a sus particularidades organizativas: a) Aquellos informes jurídicos de la Abogacía General de la Generalitat que den respuesta a consultas planteadas, en la medida que suponen una interpretación del derecho, es decir, que tengan incidencia sobre la interpretación y la aplicación de las normas. Tiene que ser necesaria consulta previa a la Abogacía General de la Generalitat con carácter preceptivo.

Finalmente, la disposición final Segunda de la Ley 1/2022, en su apartado segundo, señala que:

2. Permanecerán en vigor, en todo lo que no se oponga a esta ley y hasta que no se deroguen expresamente, el Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y el Decreto 56/2016, del Consell, de 6 de mayo, por el cual se aprueba el Código de buen gobierno de la Generalitat. El Consell tendrá que realizar, si procede, las modificaciones normativas necesarias para adaptar el contenido de estos decretos a lo que establece esta ley.



Por su parte, el art 27.2 del Decreto 105/2017, de desarrollo de la Ley 2/2015, ubicado en el capítulo I del Título II, dedicado a la publicidad activa, dispone que:

Asimismo, las subsecretarías publicarán, previa consulta preceptiva a la Abogacía General de Generalitat, aquellos informes jurídicos de la misma que den respuesta a consultas planteadas en la medida que supongan una interpretación del derecho, de los derechos garantizados en la normativa vigente en materia de transparencia o que tengan efectos jurídicos, con los límites establecidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, especialmente en los artículos 14.1.º, letras f) y k) y 18.1.b).

Por cuanto antecede, no apreciando la concurrencia de ninguno de los límites previstos en la Ley 19/2013, entendemos que el presente informe jurídico debe ser objeto de publicidad activa.

Sin perjuicio de lo anterior, el FJ 3º se la STS 1669/2023 de 24 de abril (Recurso de casación núm.: 7569/2021- ECLI:ES:TS:2023:1669) expresa que las interpretaciones de normativa efectuada por órganos técnicos no pueden considerarse como la interpretación única o correcta de la normativa de terrazas, por tratarse de meros criterios unificadores de interpretación de carácter interno o doméstico, cuya corrección jurídica puede ser examinada con ocasión de los actos aplicativos que de los mismos pudieran hacerse, susceptibles de la correspondiente impugnación y de control jurisdiccional.

Es cuanto procede informar, no obstante usted decidirá.

En València, a fecha de la firma.

La abogada de la Generalitat. Ana Laveda Molina. Firmado por Ana Laveda Molina el 12/07/2023 11:54:56