



UNIVERSIDAD
POLITÉCNICA
DE MADRID

ACUERDO DE ORDEN DE CONTINUIDAD DEL CONTRATO DE SERVICIO DE LIMPIEZA EN LA UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID, LOTES 1, 3, 4 y 5 (SER-15/26 JF)

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 5 de diciembre de 2022, la Universidad Politécnica de Madrid y la empresa SACYR FACILITIES, S.A. (C.I.F.A83709873), con cambio de denominación social a SERVEO FACILITY MANAGEMENT, S.A.U. (C.I.F.A83709873), formalizaron un contrato para la prestación del servicio de limpieza, que comprendía los siguientes lotes: 1, 3, 4 y 5, por los siguientes importes:

Lote nº 1: 2.750.113,34 €, IVA excluido, (577.523,80 €) en concepto de IVA

Lote nº 3: 1.396.257,85 €, IVA excluido, (293.214,15 €), en concepto de IVA.

Lote nº 4: 5.432.136,87 €, IVA excluido; (1.140.748,74 €), en concepto de IVA

Lote nº 5: 6.097.742,70 €, IVA excluido; (1.280.525,97 €), en concepto de IVA

2. El plazo de ejecución del contrato es de dos (2) años, a contar desde el 1 de enero de 2023 conforme a lo establecido en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares. Asimismo, se preveía la posibilidad de prórroga, que ha sido ejercida mediante acuerdos adoptados garantizando la continuidad del servicio en las condiciones previstas en el contrato hasta el 31 de diciembre de 2025.

3. El valor estimado del contrato asciende a 41.625.045,00 €, importe en el que se incluye el coste correspondiente a la prórroga excepcional prevista en el artículo 29.4 de la Ley de Contratos del Sector Público, por un período adicional de nueve meses, necesaria para garantizar la continuidad del servicio mientras se culmina la tramitación del nuevo expediente de contratación.

4. Los pliegos reguladores del contrato no contemplan la posibilidad de revisión de precios.

5. Los pliegos del expediente de contratación no contemplan la posibilidad de modificación del contrato.

6. En el presente servicio de limpieza resulta obligatoria la subrogación del personal adscrito, conforme a lo dispuesto en el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores y en el convenio

colectivo sectorial de limpieza de edificios y locales, que impone la continuidad de los contratos laborales cuando se produce un cambio de adjudicatario.

II. HECHOS

1. Durante el plazo de ejecución de la última prórroga del contrato, se ha estado preparando el expediente de licitación para contratar el nuevo servicio de limpieza. Durante esta fase se han identificado importantes dificultades técnicas que han impedido su tramitación en los plazos previstos.

La reciente reestructuración organizativa y presupuestaria de la UPM tras el nombramiento del nuevo Rector. Este cambio ha implicado una redistribución de competencias y recursos y el Vicerrectorado que asumió la gestión del servicio tuvo que realizar un análisis exhaustivo para reorganizarlo. En particular, se valoró redefinir la estructura de los lotes para adaptarla a las necesidades actuales de la Universidad, aunque finalmente se descartó esta opción, se han revisado las especificaciones técnicas para garantizar la correcta prestación del servicio y se han actualizado los criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución, incluyendo aspectos medioambientales y laborales, con el objetivo de promover una contratación pública sostenible e integradora. Estas tareas han requerido análisis detallados y coordinación con distintos departamentos, lo que ha imposibilitado la publicación de la licitación antes de la fecha límite, pese a los esfuerzos realizados.

Con fecha 7 de diciembre de 2025, se ha publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público la nueva licitación del servicio (SER-11/26 JF), siendo previsible su formalización en el mes de abril.

2. El servicio de limpieza es esencial para la Universidad, por lo que no puede interrumpirse. Las prestaciones objeto del contrato, constituyen una función esencial para la Universidad, directamente vinculada al cumplimiento de los fines recogidos en sus Estatutos (Decreto 84/2025, BOCM), que establecen la obligación de garantizar la adecuada conservación, mantenimiento y salubridad de las instalaciones universitarias para el desarrollo de la docencia, la investigación y la transferencia de conocimiento. Asimismo, la Ley Orgánica 2/2023, del Sistema Universitario, impone a las universidades la responsabilidad de disponer de los medios necesarios para asegurar la correcta prestación de los servicios generales, entre los que se incluye la limpieza, por su incidencia directa en la seguridad, salud y bienestar de la comunidad universitaria. Por ello, la continuidad de este servicio resulta indispensable para garantizar la operatividad y el cumplimiento de las funciones institucionales.

La imposibilidad de interrumpir este servicio, unido a la falta de tiempo material para culminar la tramitación de un nuevo expediente por las dificultades técnicas surgidas, configura una situación excepcional.

3. La empresa adjudicataria ha mostrado su disconformidad para prorrogar el contrato hasta un máximo de 9 meses previstos en el artículo 29.4 de la LCSP, acreditando que no se cumplen los requisitos por no tener publicado el procedimiento de licitación del nuevo servicio y justificando que el importe del servicio durante el nuevo plazo de ejecución, supone un incremento significativo de los costes que genera un desequilibrio económico que afecta directamente a la ejecución del contrato y compromete su viabilidad.

El informe emitido al efecto, por la asesoría jurídica de la universidad, recoge que no es posible extender el contrato consultado más allá del 31 de diciembre de 2025 al no haber prórrogas previstas contractualmente y al haberse incumplido el requisito determinado en el artículo 29.4 de la LCSP para acudir a la prórroga excepcional mientras se tramita la licitación del nuevo contrato. Por tanto, el contrato quedará a todos los efectos extinguido el próximo 31 de diciembre de 2025, debiendo valorar a continuación otras figuras para seguir prestando el mismo.

Tras una reunión del Vicerrectorado de Infraestructuras con responsables de la empresa, se aceptó prestar el servicio por un plazo máximo de hasta 9 meses, por el tiempo imprescindible hasta la formalización del procedimiento de licitación que ya se ha publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público. La nueva propuesta recoge que el precio de prestación del servicio mensual a partir del 1 de enero de 2026 es de 1.071.545,21 (IVA incluido) para todos los lotes y el desglose por lotes es el siguiente:

	Importe mensual propuesta		
Lote	Importe IVA excluido	Importe IVA (21%)	Importe IVA incluido
Lote 1	162.154,05	34.052,35	196.206,40
Lote 3	80.839,17	16.976,23	97.815,40
Lote 4	295.657,32	62.088,04	357.745,35
Lote 5	346.924,02	72.854,04	419.778,06
Total	885.574,55	185.970,66	1.071.545,21

La empresa ha remitido justificación documental de los nuevos costes. El Vicerrectorado de Infraestructuras ha analizado la propuesta de incremento de precio presentada por la empresa adjudicataria, revisando la documentación justificativa aportada (costes laborales actualizados, materiales, costes generales y beneficio empresarial). Tras dicho análisis, se concluye en un informe que se adjunta al expediente de contratación que, los importes solicitados se ajustan a los precios de mercado vigentes para servicios de limpieza de características similares, siendo un 1.75 % por debajo del importe de licitación del nuevo procedimiento de licitación.

4. El órgano de contratación ha analizado las distintas posibilidades que se recogen en la LCSP para contratar el servicio de limpieza durante el plazo de 1/01/2026 hasta la fecha de formalización del nuevo contrato:

- Se ha descartado la prórroga excepcional regulada en el artículo 29.4 de la LCSP, por no cumplirse los requisitos para su aplicación, al no estar publicada con el plazo suficiente la nueva licitación, y oponerse la empresa actualmente adjudicataria a ejecutarla en las mismas condiciones económicas.
- Se ha descartado la posibilidad de impulsar un procedimiento negociado por imperiosa urgencia regulado en los artículos 168 a 170, ya que los plazos en los que se podría formalizar el contrato, teniendo en cuenta la fase de invitación a empresas y el plazo que hay que dejar transcurrir obligatoriamente para interponer recurso especial en materia de contratación (ya que el valor estimado supera los 100.000,00 euros), resultan demasiado largos para garantizar la continuidad del servicio y se produciría un lapso sin prestación que podría generar numerosos problemas al conllevar un número elevado de personal a subrogar. Por tanto, no procede su tramitación.
- Se ha descartado también la tramitación de un procedimiento de emergencia regulado en el artículo 120 de la LCSP, ya que no se cumplen ninguno de los supuestos: acontecimientos catastróficos o situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional. El fin del servicio no genera riesgo grave ni emergencia, por ello, no es procedente invocar esta vía.

Por lo anterior, descartadas las anteriores opciones, el órgano de contratación ha decidido prolongar la prestación por razones de interés público mediante una orden de continuidad por el plazo estrictamente necesario hasta que se formalice el nuevo contrato. La imposibilidad de interrumpir este servicio, unido a la falta de tiempo material para culminar la tramitación de un nuevo expediente por las dificultades técnicas surgidas, configura una situación excepcional que justifica la aplicación del artículo 288 de la LCSP, al concurrir razones imprevisibles y de interés público, que hacen necesario continuar temporalmente el contrato vigente para asegurar la continuidad de un servicio esencial.

Cabe añadir que esta justificación se refuerza por la conformidad manifestada por la empresa adjudicataria para continuar la prestación del servicio temporalmente. Debe destacarse que la sustitución del actual operador económico por otro supondría una complejidad significativa, dado el elevado número de trabajadores afectados por la subrogación, lo que incrementaría el riesgo de desajustes en la prestación y afectaría gravemente a la operatividad de la Universidad.

III. FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. El artículo 288 de la LCSP establece la figura de la 'orden de continuidad' en contratos de concesión de servicios. Una vez que el contrato extingue por cumplimiento, el concesionario está obligado a continuar prestando el servicio hasta que se formalice un nuevo contrato. La orden de continuidad cubre exclusivamente el periodo necesario para la adjudicación del nuevo contrato, sin quedar vinculada al plazo mayoritariamente pactado originalmente, y su retribución debe

ajustarse al servicio efectivamente prestado, atendiendo a los gastos derivados de seguir en ejecución.

Aunque el artículo 288 de la LCSP regula específicamente las órdenes de continuidad en contratos de concesión de servicios, su aplicación se ha extendido por doctrina y práctica administrativa a contratos de servicios esenciales no concesionales cuando no cabe prórroga ni nuevo procedimiento a tiempo.

2. Otro precepto que puede servir de referencia, pero no de directa aplicación, ya que está contemplado para un supuesto distinto, es el artículo 42.3 de la LCSP que defiende la vigencia de un principio de mantenimiento o continuidad del servicio fundamentado siempre en la prestación de un servicio esencial a los ciudadanos: "Si la declaración administrativa de nulidad de un contrato produjese un grave trastorno al servicio público, podrá disponerse en el mismo acuerdo la continuación de los efectos de aquel y bajo sus mismas cláusulas, hasta que se adopten las medidas urgentes para evitar el perjuicio.

3. Teniendo en cuenta lo anterior estamos ante una nueva situación jurídica iniciada tras la extinción del contrato. No es una continuación propiamente dicha del anterior contrato sino una nueva situación jurídica, en el que se impone o acuerda con el contratista la continuidad en la ejecución del contrato basada una necesidad o interés público al ser un servicio esencial cuya continuidad se debe garantizar ante todo para evitar perjuicios mayores o la parálisis del servicio público que se presta por la Universidad.

4. La figura de la orden de continuidad del servicio sin base legal ha sido examinada en varias ocasiones por los tribunales, llegando a la conclusión que razones de interés público pueden justificar que se ordene al empresario que viene prestando el contrato a que continúe con su ejecución hasta que se seleccione al nuevo tras una de licitación pública. El mejor ejemplo de esto lo encontramos en la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 noviembre de 1986.

Otros ejemplos de prevalencia del principio de continuidad del contrato sobre la regla general de la inalterabilidad de los mismos los encontramos en la Sentencia del Tribunal Supremo 892/1981, de 13 de marzo de 1981, las Sentencias del Tribunal Supremo de fecha 1 de diciembre de 1998 y del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de fecha 31 de octubre de 2003, o la Sentencia de la Audiencia Nacional de fecha de 21 de mayo de 2002 o la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 1 de marzo de 1999.

De igual modo, se han pronunciado diversas Juntas Consultivas de Contratación Administrativa Autonómicas, entre otros, el Informe 4/2016 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias.

Aunque no estén cumplidos todos los requisitos legalmente exigibles, la jurisprudencia permite un uso flexible de orden de continuidad para garantizar la continuidad del servicio con el restablecimiento del equilibrio, siempre que sea proporcional al interés público y cuando los

demás procedimientos están legalmente descartados por falta de requisitos objetivos o por generar demoras inaceptables.

5. Aunque la LCSP no menciona expresamente un procedimiento para la orden de continuidad, por seguridad jurídica y control financiero, se incorporan a este expediente los siguientes informes :

- El informe de la Asesoría Jurídica de la Universidad.
- El informe de la justificación técnica y económica elaborada por el Vicerrectorado de Infraestructuras, en la que se concluye que los costes acreditados por la empresa son acordes a los precios de mercado y que la orden de continuidad es indispensable para garantizar la correcta ejecución del servicio.

IV. RESOLUCIÓN

Primero. Dictar la orden de continuidad del contrato de servicio de limpieza en la Universidad Politécnica de Madrid: lotes 1, 3, 4 y 5 , a la empresa SERVEO FACILITY MANAGEMENT, S.A.U, desde el 01/01/2026 hasta la formalización del nuevo contrato de prestación del servicio, por el tiempo estrictamente imprescindible hasta que se formalice el contrato que está en licitación.

Segundo. Aprobar un gasto mensual por un importe de servicio de 1.071.545,21 (IVA incluido) para todos los lotes. El desglose del gasto mensual por lotes es el siguiente:

	Importe mensual propuesta		
Lote	Importe IVA excluido	Importe IVA (21%)	Importe IVA incluido
Lote 1	162.154,05	34.052,35	196.206,40
Lote 3	80.839,17	16.976,23	97.815,40
Lote 4	295.657,32	62.088,04	357.745,35
Lote 5	346.924,02	72.854,04	419.778,06
Total	885.574,55	185.970,66	1.071.545,21



Tercero. Ordenar que se siga prestando el contrato materialmente en los mismos términos que se establecía en el contrato vigente, con sujeción a los pliegos, convenios de aplicación y demás documentos que rigen el actual contrato, especialmente en lo relativo al personal a subrogar. Se adjuntan como anexos a este acuerdo, la oferta económica de la empresa y el anexo de personal a subrogar del servicio.

Cuarto. Notificar el presente acuerdo a la empresa adjudicataria, al correo designado a efectos de notificaciones electrónicas.

El presente acuerdo pone fin a la vía administrativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 114 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Contra el mismo podrá interponerse, con carácter potestativo, recurso de reposición ante este órgano en el plazo de un mes contado desde el día siguiente a su notificación, o bien directamente recurso contencioso-administrativo ante el órgano jurisdiccional competente en el plazo de dos meses, conforme a lo previsto en los artículos 123 y 124 de la Ley 39/2015 y en la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Madrid, a fecha de firma electrónica

EL VICERRECTOR DE ASUNTOS ECONÓMICOS

 JOSE JULIAN
Firmado digitalmente por
 JOSE JULIAN
CHAPARRO (R:
Q2818015F)
Fecha: 2025.12.16
10:00:15 +01'00'

Julián Chaparro Peláez