



Este documento se ha obtenido directamente del original que contenía la firma auténtica y, para evitar el acceso a datos personales protegidos, se ha ocultado el/los código/s que permitiría comprobar el/los original/es.

S.J.: 113/2025

Se ha recibido en este Servicio Jurídico, para su preceptivo informe, el expediente de modificación nº 1 del contrato de servicios denominado “**COORDINACIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD Y ASISTENCIA A LA DIRECCIÓN DE LAS OBRAS DEL TERCER CARRIL EN LA CARRETERA M-607. TRAMO: TRES CANTOS NORTE – VARIANTE SUR DE COLMENAR VIEJO (M-618)**”. (Exp.: A/SER-001517/2020).

A la vista de los antecedentes remitidos, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4.1.b) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, y en el artículo 97 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, tenemos el honor de emitir el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Con fecha 3 de abril de 2025 ha tenido entrada en este Servicio Jurídico la petición de Informe del presente modificado junto con la documentación y los antecedentes que conforman el expediente.

Segundo.- Con fecha 7 de abril de 2025 se solicita información adicional sobre una primera propuesta de modificación del presente contrato de servicios, que no se llegó a aprobar, y que se aclara ese mismo día.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Procede, en primer lugar, determinar el régimen jurídico aplicable al expediente de modificación propuesto.

Tal y como se infiere del apartado 2 de la disposición transitoria primera de 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: *“Los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su modificación, duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior.”*

A la vista de este precepto, así como de la disposición final decimosexta de la propia Ley 9/2017, que remite su entrada en vigor al día 9 de marzo de 2018, y dado que el presente contrato fue formalizado el día 19 de enero de 2021 con la UTE TERCER CARRIL (CURVA INGENIEROS, S.L.U. y GEOTECNIA Y CIMIENTOS, S.A. (GEOCISA)), la normativa aplicable al modificado del contrato que nos ocupa viene constituida por la ley vigente al tiempo de su adjudicación; esto es, la citada Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP).

SEGUNDA.- Conforme al artículo 190 de la LCSP, la facultad de modificar el contrato por razones de interés público es una de las prerrogativas de que dispone la Administración en materia de contratación, ajustándose a los requisitos establecidos en dicho precepto y en los artículos 202 y siguientes de la misma.

En efecto, la legislación aplicable de contratos de las Administraciones Públicas tradicionalmente consagra, entre las prerrogativas de la Administración en la contratación pública, la llamada *potestas variandi* o potestad de modificación del contrato; así se recoge en el artículo 190 LCSP: *“Dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la presente Ley, el órgano de contratación ostenta la prerrogativa de interpretar los contratos administrativos, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlos por razones de interés público, declarar la responsabilidad imputable al contratista a raíz de la ejecución del contrato, suspender la ejecución del mismo, acordar su resolución y determinar los efectos de esta”*.

La jurisprudencia ha señalado que el llamado *ius variandi*, esto es, el poder de la Administración de modificación unilateral del contrato, es una de las más trascendentales características del

contrato administrativo, en cuanto que implica una separación del principio básico en materia contractual de *pacta sunt servanda* (Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de julio de 1987). Constituye un poder para adaptar los contratos a las necesidades públicas, de manera que es el interés general el que debe prevalecer en todo caso (Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 1978).

El necesario equilibrio entre el cumplimiento del contrato administrativo en sus términos y la admisibilidad de que la Administración pueda variar tales condiciones en determinadas circunstancias y por razones de interés público, llevan a admitir el citado *ius variandi* de la Administración, pero con sometimiento a determinados requisitos, para evitar la indebida alteración de los principios que rigen la licitación pública.

Así, y como ha recordado el Consejo de Estado en numerosos dictámenes, el sometimiento a cauces estrictos del *ius variandi* de la Administración tiene su razón de ser precisamente en la salvaguarda del principio de concurrencia y licitación pública que preside la contratación administrativa. Se advierte igualmente que tal facultad debe ser entendida de modo restrictivo, interpretándose la Ley en la forma y sentido más rigurosos (Dictámenes de 10 de septiembre de 1998, 5 de diciembre de 1984 y 24 de julio de 2003), todo ello, por cuanto un uso indiscriminado de dicha potestad de modificación de los contratos, podría entrañar un claro fraude de ley, en cuanto cerraría el acceso de otros posibles contratistas.

TERCERA. - La denominada potestad de modificación del contrato, por tanto, se constriñe a lo dispuesto en los artículos 203 y siguientes y solo concurre “*por razones de interés público en los casos y en la forma previstos en esta Subsección (4ª), y de acuerdo con el procedimiento regulado en el artículo 191, con las particularidades previstas en el artículo 207*”. Además, estas modificaciones deben formalizarse conforme al artículo 153 y publicarse de acuerdo con los artículos 207 y 63. El artículo 203.2 aclara también que se refiere a contratos administrativos (artículo 25) celebrados por los órganos de contratación.

Pues bien, los contratos administrativos solo podrán modificarse durante su vigencia cuando se cumplan los requisitos del art. 203 LCSP, que señala:

“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 sea necesario realizar una modificación que no esté prevista 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.”.

En consecuencia, en sede de modificación contractual, la LCSP distingue en función de que dicha modificación esté prevista o no en el pliego; en el primer caso, se regirá por el artículo 204, mientras que en caso de que no esté prevista o que, habiendo sido prevista, no se ajuste a lo establecido en el citado precepto, habrá que estar a lo dispuesto en el artículo 205.

Hay que recordar, no obstante, que la posibilidad de modificar el contrato por una causa no prevista en el pliego, tiene los límites que dispone el apartado 2 del mismo artículo 205.

CUARTA.- En el caso que nos ocupa, nos encontramos con una modificación cuya posibilidad no se encuentra prevista en los correspondientes Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante PCAP).

En efecto, el apartado 22 de la cláusula 1 del Pliego señala “*Modificaciones previstas del contrato: NO*”.

Será preciso analizar a continuación si se cumplen los requisitos de los citados preceptos teniendo en cuenta que el objeto del presente modificado consiste, según la propuesta de la Dirección General de Carreteras de 26 de marzo de 2025, en la introducción de tres modificaciones necesarias para la correcta ejecución de las prestaciones del contrato principal de obras, del que el presente contrato de servicios es complementario.

En cualquier caso, y con carácter previo, como ya hemos señalado, debe existir un interés público que aconseje y justifique la modificación, que no afecte al contenido esencial y que se motive la causa. Como señala el TJUE, solo así se garantiza la igualdad de trato (Sentencia “*Succhi di Frutta*”, de 29 de abril de 2004). Este interés público debe ser claro, patente e indubitado, tal y como reconoce el Dictamen del Consejo de Estado 42179/1979 de 17 de mayo, y debe ser justificado de modo principal por el órgano de contratación en el expediente tramitado a tal fin (Dictamen Consejo de Estado 3062/1998 de 10 de septiembre).

En este sentido, la citada propuesta de modificación justifica extensamente la concurrencia de un interés público en la presente modificación.

QUINTA.- Sentado lo anterior, será preciso analizar a continuación si se cumplen los requisitos del art. 205 LCSP teniendo en cuenta que, como indica la propuesta de modificación de la Dirección General de Carreteras, en el presente caso concurre el supuesto a) del apartado nº 2 del artículo 205 de la LCSP, concretándose el objeto del modificado en las tres actuaciones que se describen en dicha propuesta.

Este precepto, el artículo 205.1, señala:

“1. Las modificaciones no previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares o que, habiendo sido previstas, no se ajusten a lo establecido en el artículo anterior, solo podrán realizarse cuando la modificación en cuestión cumpla los siguientes requisitos:

- a) Que encuentre su justificación en alguno de los supuestos que se relacionan en el apartado segundo de este artículo.*
- b) Que se limite a introducir las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que la haga necesaria”.*

Con relación al primero de los requisitos, como ya indicábamos, tanto la propuesta de modificado como el borrador de resolución sujeto a este informe, encuadran la justificación de las tres actuaciones objeto de modificación en el apartado a) del art. 205.2 LCSP:

“a) Cuando deviniera necesario añadir obras, suministros o servicios adicionales a los inicialmente contratados, siempre y cuando se den los dos requisitos siguientes:

1.º Que el cambio de contratista no fuera posible por razones de tipo económico o técnico, por ejemplo que obligara al órgano de contratación a adquirir obras, servicios o suministros con características técnicas diferentes a los inicialmente contratados, cuando estas diferencias den lugar a incompatibilidades o a dificultades técnicas de uso o de mantenimiento que resulten desproporcionadas; y, asimismo, que el cambio de contratista generara inconvenientes significativos o un aumento sustancial de costes para el órgano de contratación.

En ningún caso se considerará un inconveniente significativo la necesidad de celebrar una nueva licitación para permitir el cambio de contratista.

2.º Que la modificación del contrato implique una alteración en su cuantía que no exceda, aislada o conjuntamente con otras modificaciones acordadas conforme a este artículo, del 50 por ciento de su precio inicial, IVA excluido”.

Para ello, en la referida propuesta de modificación se recogen las razones por las que la Dirección General de Carreteras entiende que las modificaciones propuestas cumplen con los requisitos previstos en el art. 205.1 y 2 a) LCSP, exponiendo la justificación, el objeto y el importe de cada una de las tres modificaciones propuestas consistentes básicamente en: un incremento del volumen de obra del contrato del cual es complementario el contrato de servicios, en nuevos

trabajos correspondientes a la Fase 1, fruto de la aprobación del Proyecto Modificado Nº 1 del contrato de obra y en nuevos trabajos correspondientes a la necesidad de supervisión de las obras de reposición fruto de los Acuerdos de colaboración entre la Dirección General de Carreteras y las compañías Telefónica e Iberdrola.

Cómo ya se ha puesto de manifiesto, el borrador de Orden aclara que *“En el caso que nos ocupa, hemos de tener en cuenta, además, que el contrato que pretende modificarse es un contrato complementario del contrato de obra, entendiendo por tal aquél que tiene una relación de dependencia respecto de otro, el principal, y cuyo objeto se considera necesario para la correcta realización de la prestación o prestaciones a las que se refiere dicho contrato principal”*

Y además se da la circunstancia de que el referido contrato principal de obras ha sido objeto de la aprobación de un Proyecto Modificado con fecha 11 de octubre de 2024.

En efecto, el borrador de Orden indica que *“El supuesto del apartado segundo del artículo 205 que se cumple en este caso es el de la letra a) al ser necesario añadir servicios adicionales a los inicialmente contratados, tal y como resulta de una modificación del proyecto constructivo de las obras de las que el contrato de servicios es complementario, dándose los dos requisitos contemplados puesto que:*

1º. El cambio de contratista no es posible por razones de tipo técnico y su cambio generaría inconvenientes significativos.

Como se ha señalado anteriormente, el contrato de servicios tiene carácter de complementario respecto al contrato principal de obra. La modificación del contrato principal no altera esta vinculación, y siendo el contrato modificado nº1 un contrato único vinculado al contrato de servicios, es necesario para la correcta realización de las prestaciones del principal. Estos nuevos servicios deben ser adicionados al contrato complementario excluyéndose la posibilidad de celebrar una nueva concurrencia pública.

Hay que señalar, que las modificaciones del contrato de obra aprobadas se encuentran íntimamente relacionadas con el resto de unidades de obra del contrato adjudicado, de esta forma deben de realizarse de forma simultánea, estando por tanto estrechamente ligadas a ellas, no pudiéndose separar técnicamente del contrato vigente. De tal forma, que hasta que no se hayan finalizado las diferentes modificaciones, no es posible finalizar el contrato actual. Por tanto, se imposibilita la separación de estas actuaciones para proceder con una licitación separada por procedimiento abierto. lo que supondría unos mayores costes por aumento de dedicación necesaria y unos graves inconvenientes por

prolongar la situación actual de suspensión de las obras cuyo objeto principal es la mejora del nivel de servicio y las condiciones de seguridad de la carretera M-607.

2º. La modificación del contrato implica una alteración en su cuantía que no excede, aislada o conjuntamente con otras modificaciones acordadas, del 50 por ciento de su precio inicial, IVA excluido.

- La alteración en la cuantía del contrato que implica este supuesto es inferior al 50% de su precio inicial, IVA excluido, ya que siendo éste de 701.118,21 €, la suma de las modificaciones propuestas M1, M2 y M3, cuyo importe asciende a 289.097,34 €, supone un 41,23 %.”

En definitiva, del examen del expediente y de las razones que justifican el presente modificado, este Servicio Jurídico puede concluir que las modificaciones propuestas cumplen los requisitos exigidos en el art 205.1 LCSP, pues encuentran su justificación en el supuesto previsto en el apartado 2 a) del citado precepto y se limitan a introducir las variaciones indispensables para responder a la causa objetiva que las hace necesarias.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que el artículo 206 de la LCSP, establece que “*En los supuestos de modificación del contrato recogidas en el artículo 205, las modificaciones acordadas por el órgano de contratación serán obligatorias para los contratistas cuando impliquen, aislada o conjuntamente, una alteración en su cuantía que no exceda del 20 por ciento del precio inicial del contrato, IVA excluido*”, en el presente caso al exceder de dicho porcentaje, la modificación propuesta no sería de obligado cumplimiento para el contratista, pese a lo cual el mismo ha prestado su conformidad a la modificación proyectada.

SEXTA. - En relación con el procedimiento a seguir, como indica la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (por todos, sus Dictámenes de 29 de octubre de 2015 y de 25 de septiembre de 2013), la normativa procedimental a aplicar debe ser la vigente al momento de iniciarse el procedimiento de interpretación, modificación y resolución, por aplicación de las disposiciones transitorias del Código Civil, erigidas en derecho intertemporal común. En idéntico sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado en sus Dictámenes 3062/1998 y 975/2002, así como el Dictamen 328/2012, de 27 de diciembre, del Consejo Consultivo de Castilla La Mancha.

El artículo 203 de la LCSP dispone que los contratos administrativos solo podrán modificarse de acuerdo con el procedimiento regulado en el artículo 191 y con las particularidades previstas en el artículo 207.

Así, el artículo 191 LCSP, dentro del capítulo relativo a las prerrogativas de la Administración Pública, regula el procedimiento de ejercicio de estas prerrogativas, señalando:

“1. En los procedimientos que se instruyan para la adopción de acuerdos relativos a las prerrogativas establecidas en el artículo anterior, deberá darse audiencia al contratista.

2. En la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social y demás Administraciones Públicas integrantes del sector público estatal, los acuerdos a que se refiere el apartado anterior deberán ser adoptados previo informe del Servicio Jurídico correspondiente, salvo en los casos previstos en los artículos 109 y 195.

3. No obstante lo anterior, será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos y respecto de los contratos que se indican a continuación:

a) La interpretación, nulidad y resolución de los contratos, cuando se formule oposición por parte del contratista.

b) Las modificaciones de los contratos cuando no estuvieran previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares y su cuantía, aislada o conjuntamente, sea superior a un 20 por ciento del precio inicial del contrato, IVA excluido, y su precio sea igual o superior a 6.000.000 de euros.

c) Las reclamaciones dirigidas a la Administración con fundamento en la responsabilidad contractual en que esta pudiera haber incurrido, en los casos en que las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros. Esta cuantía se podrá rebajar por la normativa de la correspondiente Comunidad Autónoma.

4. Los acuerdos que adopte el órgano de contratación pondrán fin a la vía administrativa y serán inmediatamente ejecutivos”.

Por su parte, el apartado 3 del citado artículo 203 LCSP indica que las modificaciones del contrato deberán formalizarse conforme a lo dispuesto en el artículo 153 y deberán publicarse de acuerdo a lo establecido en el artículo 207 y 63.



Con relación al trámite de audiencia, se cumple con el trámite exigido por el art.191 de la LCSP. Así se indica en el borrador de Resolución que se dio audiencia al contratista, prestando éste su conformidad en fecha 1 de abril de 2025.

Finalmente, y dado que el importe del presente modificado es superior al 20% del precio inicial del contrato, sería preceptivo el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, de acuerdo con el art. 191.3 b) LCSP.

En virtud de lo expuesto, procede emitir la siguiente

CONCLUSIÓN

El expediente de modificación sometido a Informe **merece el parecer favorable** de este Servicio Jurídico.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma

LA LETRADA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Firmado digitalmente por: ALMAGRO MORCILLO CAROLINA
Fecha: 2025.04.07 13:31

Carolina Almagro Morcillo

**SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE VIVIENDA,
TRANSPORTES E INFRAESTRUCTURAS.**