

S.J.: 141/2026

Se ha recibido en este Servicio Jurídico, para su preceptivo informe, el expediente de modificación nº 3 del contrato de servicios denominado **“SERVICIO DE MANTENIMIENTO Y REPARACIÓN DE ESTRUCTURAS DE LA RED DE CARRETERAS DE LA COMUNIDAD DE MADRID. AÑOS 2022-2025. LOTE 2”**. (Expte: A/SER-001468/2022).

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

ÚNICO.- Ha tenido entrada en este Servicio Jurídico la petición de Informe del presente modificado, junto con la siguiente documentación:

- Orden de inicio de la modificación propuesta.
- Informe del área de Contratación.
- Propuesta de Orden de modificación
- Trámite de audiencia al contratista.
- Acuse de recibo del trámite de audiencia.
- Conformidad del contratista.
- Propuesta de modificación de la Dirección General de Carreteras.

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 adjudicado el día 7 de junio de 2023 a la UTE Mantenimiento Carreteras Madrid (SERVEO INFRAESTRUCTURAS, S.A. y MARCAS VIALES, S.A.), 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 8 de junio de 2026 en la necesidad de incorporar 11 nuevas unidades que, en origen no fueron incluidas en el cuadro de precios y que resultan imprescindibles desde una perspectiva técnica para el adecuado desarrollo de los trabajos objeto del contrato.

Con carácter previo, y como ya hemos señalado, debe existir en todo caso 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).

En este sentido, la citada propuesta de modificación justifica la concurrencia de un interés público señalando que *“El modificado resulta de interés público, dado que se trata de atender adecuadamente los defectos estructurales y actuaciones en las carreteras basado en la seguridad vial, pues se ha detectado la falta de diversas unidades que resultan necesarias para el adecuado desarrollo de los trabajos objeto del contrato, para garantizar la seguridad en la circulación de vehículos en las carreteras competencia de la Comunidad de Madrid.*

El ámbito de las posibles actuaciones son las novecientas estructuras de paso aproximadamente (puentes de grandes dimensiones, puentes, pontones, pasarelas y pasos inferiores peatonales) con luces superiores a los 3 metros para que recuperen y mantengan su estado de funcionalidad. La introducción de las 11 unidades nuevas resultan necesarias para acometer algunas de las operaciones que conforman el objeto del contrato, y que tienen una clara repercusión en la seguridad vial de las carreteras a efectos de garantizar la seguridad de la circulación de vehículos, todo ello motivado por los distintos estados de conservación en cada una de las estructuras de la Red de Carreteras de la



Comunidad de Madrid y por los diversos materiales empleados en su día en la construcción y conservación de dichos tramos, lo que necesariamente justifica el interés público de la modificación propuesta por tratarse de elementos de seguridad estructural de carácter fundamental.

Quinta.- Una vez analizada la necesidad de concurrencia del interés público en el presente borrador de Orden de modificado, pasaremos a examinar si se cumplen los requisitos del citado art. 205 de la LCSP.

Este precepto señala que:

“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 tanto la propuesta de modificado, como el borrador de resolución sujeto a este informe, encuadran la justificación en el apartado c) del art. 205.2 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 más del 50 por ciento del presupuesto inicial 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”.

Habrà que analizar, por tanto, si la presente modificación cumple los requisitos previstos en el apartado del citado precepto.

Para ello en la citada propuesta de modificación se exponen las razones por las que la Dirección General de Carreteras entiende que la modificación propuesta cumple con los requisitos previstos en el apartado c) LCSP, exponiendo su justificación en los siguientes términos:



“Las modificaciones no previstas objeto de la presente propuesta cumplen los siguientes requisitos:

a) Encuentran su justificación en alguno de los supuestos que se relacionan en el apartado segundo del artículo 205.

La modificación se ajusta al supuesto del artículo 205.2 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.

En el Anexo 2 del Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares del Contrato de servicios de mantenimiento y reparación de estructuras de la Red de Carreteras de la Comunidad de Madrid. Años 2022-2025. Lote 2 (Expediente A-SER-001468/2022-Lote 2) se recoge el presupuesto y cuadro de precios.

Este cuadro de precios contiene tras el modificado nº 2 483 unidades y se ha detectado la falta de diversas unidades de trabajo (un total de 11 unidades nuevas, que se desglosan en 11 precios) que, en origen no fueron incluidas en el cuadro de precios y que resultan imprescindibles desde una perspectiva técnica para el adecuado desarrollo de los trabajos objeto del contrato, por lo que se deben incorporar al cuadro de precios original, de acuerdo con los requerimientos técnicos propios de una buena praxis profesional, para atender adecuadamente determinados defectos estructurales y actuaciones al objeto de garantizar la seguridad en la circulación de vehículos en las carreteras competencia de la Comunidad de Madrid.

Este hecho hace necesaria la tramitación de la modificación del actual contrato, para introducir las unidades de ejecución y sus correspondientes precios, no incluidos en el contrato vigente, para mantener la seguridad vial en las carreteras del Lote 2.

En particular, cumple las siguientes condiciones para la consideración de no sustancial:

1.º La modificación propuesta no introduce 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.



La introducción de nuevas unidades supone una mejora técnica al contrato corrigiendo las omisiones detectadas que impiden la correcta ejecución del mismo para determinadas operaciones, y que no va a tener una repercusión económica significativa, ni positiva ni negativa, para la ejecución del contrato. En definitiva, se trata de emplear los materiales más idóneos para cada actuación.

Además, hay que indicar que este modificado no requiere una clasificación del contratista diferente a la que se exigió en el procedimiento de licitación original.

2.º La modificación no altera el equilibrio económico del contrato en beneficio del contratista de una manera que no estaba previsto en el inicial.

La incorporación de las unidades nuevas al cuadro de precios no supone un incremento del presupuesto del contrato, ya que se trata de un contrato de servicios en el que no existen mediciones incluidas, puesto que la baja se aplica al cuadro de precios y el contrato ha sido adjudicado por el precio de licitación.

3.º La modificación no amplía de forma importante el ámbito del contrato.

La modificación no añade ninguna nueva prestación al contrato, ni aumenta el número de las operaciones previstas en el mismo por lo que no se amplía el ámbito del contrato al suponer el valor de la modificación una cuantía inferior al 10 por ciento, en particular, un 0% manteniendo el precio inicial del contrato.

b) Se limitan a introducir las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que la hacen necesaria.

Esta modificación se limita a introducir las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que hace necesaria su modificación.

Las causas objetivas que hacen necesaria la modificación surgen como consecuencia de la necesidad de inclusión en el cuadro de precios de nuevas unidades de ejecución justificadas, en base a:

- *Por requerimientos establecidos por la DIRECCIÓN GENERAL DE PATRIMONIO CULTURAL Y OFICINA DEL ESPAÑOL, CONSEJERÍA DE CULTURA, TURISMO Y DEPORTE en puentes con valor patrimonial entre los que se destaca el puente del Reajo en el*



que se ha requerido el uso de una acera de granito con bordillo achaflanado, un granito amarillo abujardado para la albardilla y una barandilla específica diferente de la existente en el precario original.

Adicionalmente, se considera adecuada la inclusión del precio correspondiente al suministro e instalación de un atril informativo junto a los puentes con protección patrimonial o declaración BIC, al objeto de facilitar al ciudadano información sintética sobre su valor histórico, características principales y actuaciones de rehabilitación realizadas que en el momento de la tramitación inicial, no resultaba posible concretar con el suficiente grado de definición la necesidad de instalar dichos elementos informativos, al depender esta de la identificación individualizada de los puentes con valores patrimoniales específicos y del análisis posterior de las actuaciones susceptibles de puesta en valor. Esta medida contribuye a la difusión, puesta en valor y mejor comprensión del patrimonio de obra pública, en línea con las recomendaciones recogidas en el Catálogo de actuaciones en el Patrimonio de Obras Públicas.

- Por requerimientos establecidos por la DIRECCIÓN GENERAL DE BIODIVERSIDAD Y GESTIÓN FORESTAL, CONSEJERÍA DE MEDIOAMBIENTE, AGRICULTURA E INTERIOR, en puentes en entornos medioambientales protegidos tales como ha sido el caso del puente sobre el río Cofio en el que se ha solicitado la instalación de diversas cajas con el fin de dar cobijo a diferentes especies de aves, junto con la realización de un informe medioambiental actualizado a lo largo de la duración de los trabajos y seguimiento de la evolución de la adaptación de las especies durante la obra y hasta 1 años después de haber finalizado.*

- A raíz de eventos climatológicos extremos que han motivado la necesidad de realizar estudios específicos ante escenarios que no habían sido contemplados en origen del contrato. Un caso particular es el estudio de viento requerido para el puente del río Cofio en el que se han registrado velocidades superiores a los 120 km/h en las mediciones realizadas en diferentes periodos y los cálculos realizados a partir de dichas mediciones.*

- Finalmente, se requiere completar las unidades de retirada de amianto existente en el cuadro de precios original por no incluir el equipo de neutralización o eliminación de materiales con amianto que estipula la ley que es imprescindible tener in situ a la hora de hacer trabajos de esta índole. Este dispositivo está siendo empleado en dos estructuras de lotes separados en este momento, el puente de Soto del Real y el puente sobre el río Cofio.*



Por otro lado, la gran variedad de estructuras existentes en la Red de carreteras de la Comunidad de Madrid, con diferentes tipologías e interacciones con distintos organismos (Patrimonio, Confederación Hidrográfica, Ayuntamientos...), conlleva en muchas actuaciones tomar en consideración la ejecución algunas unidades y/o materiales de imposible previsión. ”

Así las cosas, parece vislumbrarse que la razón por la que esas prestaciones no se incluyeron en el contrato inicial es porque se debe a requerimientos posteriores o a cambios climatológicos extremos que hacen necesario realizar estudios específicos.

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 c) del citado precepto y se limitan a introducir las variaciones indispensables para responder a la causa objetiva que las hace necesarias.

Además, 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*”.

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, consta en el expediente que con fecha 26 de junio de 2026, se le dio audiencia al contratista, mostrando este su conformidad el 29 de junio del año en curso.

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 JEFE- ADJUNTA EN LA CONSEJERÍA DE
VIVIENDA, TRANSPORTES E INFRAESTRUCTURAS

Firmado digitalmente por: GÓMEZ CUERDA MARÍA PALOMA
Fecha: 2026.07.10 13:51

Fdo.: Paloma Gómez Cuerda

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
CONSEJERÍA DE VIVIENDA, TRANSPORTES E INFRAESTRUCTURAS

