



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.

ABOGACÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID
CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, JUSTICIA Y
ADMINISTRACIÓN LOCAL

SJ: 219/2025

Se ha recibido en este Servicio Jurídico, para su preceptivo informe, el expediente de modificación nº 2 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 documentación y los antecedentes que conforman el expediente administrativo.

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 9 de agosto 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 26 de agosto de 2025 en la introducción de dos modificaciones necesarias para la correcta ejecución de las prestaciones del contrato consistentes en la necesidad de incrementar el presupuesto destinado a las actuaciones de mantenimiento y reparación de estructuras y en la necesidad de incorporar 10 nuevas unidades al cuadro de precios rectificado en el modificado nº 1.

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 de seguridad vial en las carreteras **vitales para la seguridad de los usuarios**, pues se han detectado u ocurrido acontecimientos que han incrementado el número o grado de deterioro de las estructuras, así como, 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 y de los usuarios en las carreteras competencia de la Comunidad de Madrid.*

La no actuación o dilatación de las actuaciones en el tiempo en las estructuras que lo requieren suponen un gran riesgo en la seguridad vial y, por tanto, perjudica gravemente la seguridad de los usuarios que utilizan la carretera, pudiendo derivar en fatídicas consecuencias”.

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 los apartados b) y c) del art. 205.2 LCSP:

“b) Cuando la necesidad de modificar un contrato vigente se derive de circunstancias sobrevenidas y que fueran imprevisibles en el momento en que tuvo lugar la licitación del contrato, siempre y cuando se cumplan las tres condiciones siguientes:

- 1.º Que la necesidad de la modificación se derive de circunstancias que una Administración diligente no hubiera podido prever.*
- 2.º Que la modificación no altere la naturaleza global del contrato.*
- 3.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.*

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”.

Habría que analizar, por tanto, si la presente modificación cumple los requisitos previstos en los apartados 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 art. 205.1 y 2 b) y c) LCSP, exponiendo la justificación de cada uno de los mismos en los siguientes términos:

“a.1) La modificación M1 se ajusta al supuesto del artículo 205.2.b) Cuando la necesidad de modificar un contrato vigente se derive de circunstancias sobrevenidas y que fueran imprevisibles en el momento en que tuvo lugar la licitación del contrato, siempre y cuando se cumplan las tres condiciones siguientes:

1. Que la necesidad de la modificación se derive de circunstancias que una Administración diligente no hubiera podido prever.

Según se ha justificado previamente, la modificación deriva de situaciones desconocidas o que no se pudieron prever en el momento de redacción del contrato por ocurrir o acrecentarse tras la licitación del mismo. En particular se resumen las razones que no se pudieron prever a la hora de estimar el presupuesto:

- El estado de deterioro de algunas estructuras que requieren actuaciones prioritarias y que se ha conocido durante la actual campaña de inspección principal o ensayos realizadas en las estructuras.*
- Acontecimientos meteorológicos extraordinarios impredecibles que originan riadas con daños catastróficos que dañan severamente a las estructuras y aceleran de forma notable la evolución habitual de los deterioros.*
- Situaciones accidentales impredecibles como son los impactos de vehículos acaecidos sobre elementos estructurales que requieren de actuaciones inmediatas.*
- Notificaciones de otras administraciones que instan a reparar las estructuras en cortos periodos de tiempo que han empezado a recibirse tras el inicio del contrato.*

2. Que la modificación no altere la naturaleza global del contrato.

El incremento de presupuesto no altera en modo alguno la naturaleza y el objeto del contrato que sigue siendo la realización de los trabajos de mantenimiento y reparación en las estructuras de la Red de Carreteras de la Comunidad de Madrid y cuyo ámbito son todas las estructuras de paso de luces iguales o superiores a los 3 m (puentes de grandes dimensiones, puentes, pontones, pasarelas y pasos inferiores peatonales) y muros de contención de hormigón, fábrica, metálicos y mixtos.

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.

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.

3. 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

La modificación M1 del contrato supone un incremento de la cuantía del 40,04% por ciento de su precio inicial, IVA excluido. Además, dicho incremento es el único desde el inicio del contrato ya que el modificado número 1 no supuso ninguna variación de la cuantía del contrato inicial y la modificación M2 del presente modificado no supone incremento de la cuantía del contrato.

a.2) La modificación M2 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.

La modificación M2 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 M2 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”.

Finalmente justifica que se cumple con la previsión del art. 205.1 b) LCSP al señalar que “*ambas modificaciones se limitan a introducir las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que hace necesaria su modificación, y que ya se ha indicado en el apartado a) ”.*

A continuación se detallan en el fundamento de derecho quinto de la propuesta de Orden relativa a la “justificación y objeto de la modificación” cada uno de los hechos y circunstancias que motivan las dos modificaciones propuestas.

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

No obstante lo anterior, sería aconsejable que en la segunda modificación constara en el expediente una especial justificación de la necesidad de la misma, indicando las razones por las que esas prestaciones no se incluyeron en el contrato inicial.

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". De modo que, a diferencia de lo que indica el punto VIII de la propuesta de la Dirección General de Carreteras, la presente modificación contractual no resulta obligatoria para el contratista.

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 2 de septiembre de 2025, recibida por el contratista en esta misma fecha, se le dio audiencia al mismo, mostrando su conformidad con fecha 3 de septiembre del presente año.

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, sin perjuicio de las observaciones consignadas en el cuerpo del presente Dictamen.

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: 2025.09.11 11:52

Fdo: Paloma Gómez Cuerda

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