

S.J.: 121/2026

Se ha recibido en este Servicio Jurídico, para su preceptivo informe, el proyecto de Orden para la segunda modificación del contrato denominado “**SERVICIOS DE VIGILANCIA DE SEGURIDAD NO ARMADA EN LAS DEPENDENCIAS DE LA CONSEJERÍA DE TRANSPORTES E INFRAESTRUCTURAS**”, A/SER-004779/2022, adjudicado a RSG SEGURIDAD Y PROTECCION S.L. el 6 de marzo de 2023.

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.- El contrato fue adjudicado por la entonces Consejería de Transportes e Infraestructuras el 6 de marzo de 2023 a RSG SEGURIDAD Y PROTECCION S.L., con un importe de adjudicación de 736.729,80 euros, IVA incluido.

El documento contractual se formalizó el 23 de marzo de 2023.

Segundo.- Según se afirma en la propuesta de modificación de 15 de junio de 2026, respecto de este contrato “*se realizó un modificado (que no afectó al presupuesto del contrato) para excluir de su objeto el edificio sito en la calle Orense 58, siendo aprobada la modificación mediante Orden de 16 de junio de 2025 de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras*”.



La autenticidad de este documento se puede comprobar en
<https://gestion.comunidad.madrid/csv>
mediante el siguiente código seguro de verificación: **0889061870901646738906**

Con fecha 15 de junio de 2026, la Subdirección General de Análisis y Organización ha efectuado propuesta de modificación del contrato de servicios basada en el artículo 204 de la Ley de Contratos del Sector Público, y en las modificaciones previstas en el apartado 22 de la cláusula 1ª del PCAP.

Tercero.- En relación con el trámite de audiencia al contratista, la referida propuesta señala:

“SÉPTIMO. - El día 3 de junio de 2026, se concedió trámite de audiencia al contratista, para que en el plazo de 5 hábiles presentase alegaciones. El contratista no presentó alegaciones en el plazo señalado.

OCTAVO. Posteriormente, el día 15 de junio de 2026 la unidad promotora ha efectuado nueva propuesta, con la inclusión de un vigilante de seguridad en una de las sedes, así como ciertos pluses, que aumentan el importe señalado en la orden de inicio de 2 de junio de 2026. Por ello, se concede un nuevo trámite de audiencia al contratista”.

Nada se dice del resultado de ese trámite de audiencia, si bien consta incorporado al expediente un escrito de la empresa presentado el 12 de junio de 2026, solicitando ampliación del plazo para formular alegaciones.

Cuarto.- A la solicitud de informe se acompaña la propuesta de modificación, la Orden de inicio del expediente, el escrito del contratista, un Informe del Área de Contratación sobre la modificación y el proyecto de Orden correspondiente.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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



A tenor 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 (LCSP), apartados 1 y 2:

“1. Los expedientes de contratación iniciados antes de la entrada en vigor de esta Ley se regirán por la normativa anterior. A estos efectos se entenderá que los expedientes de contratación han sido iniciados si se hubiera publicado la correspondiente convocatoria del procedimiento de adjudicación del contrato. En el caso de procedimientos negociados sin publicidad, para determinar el momento de iniciación se tomará en cuenta la fecha de aprobación de los pliegos.

2. 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”.

El contrato analizado se adjudicó el 6 de marzo de 2026; por tanto, el régimen jurídico aplicable al presente modificado será el previsto en la vigente LCSP.

Segunda.- La legislación 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.- El régimen jurídico de modificación de los contratos del sector público se contiene fundamentalmente en los artículos 203 y siguientes LCSP, el primero de los cuales, 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 y por el propio PCAP, mientras que en caso de que no esté prevista, habrá que estar a lo dispuesto en el artículo 205.

En el presente caso, se persigue modificar el contrato por una causa de modificación expresamente prevista en el PCAP.

En efecto, el pliego regidor de la contratación prevé modificaciones en su cláusula 1; en concreto, su apartado 22 dispone:



“22.- Modificaciones previstas del contrato: Sí

Condiciones en que podrán efectuarse:

- 1. Modificación de la adscripción de las dependencias propias de la Consejería.*
- 2. Reagrupación o traslado de cualquiera de las unidades adscritas a esta Consejería.*
- 3. Modificación en los horarios de apertura y cierre, o en el número de horas de prestación del servicio en los edificios adscritos a la Consejería, derivadas de:*
 - Cumplimiento de instrucciones sobre racionalización del gasto en las Administraciones.*
 - Elevación del nivel de alerta en seguridad ciudadana.*
 - Cualquier otra causa relacionada con la seguridad*

Las modificaciones previstas afectarán tanto al precio del contrato como a las condiciones del servicio prestado con el alcance que se determina a continuación, pero no influirán sobre las características generales del Servicio de Seguridad y Vigilancia, el cual se continuará prestando de la forma descrita en el PPT.

Naturaleza de las modificaciones:

- En el supuesto de que se tengan que introducir modificaciones en el contrato como consecuencia de la modificación de la adscripción de dependencias, o de la reagrupación o traslado de cualquiera de las unidades adscritas a esta Consejería, los cambios podrán afectar a la ubicación de los puestos de vigilancia y protección; al número de puestos de vigilancia y protección; y al número de horas que se requiere para cubrir el servicio (aumentando o disminuyendo).*
- En el caso de que haya que introducir modificaciones en el contrato como consecuencia de la modificación en los horarios de apertura y cierre, o en el número de horas de prestación del servicio en los edificios adscritos a la Consejería, los cambios podrán afectar a la configuración de los puestos de vigilancia y protección (aumentando o disminuyendo), y al número de horas que se requiere para cubrir el servicio.*

Alcance y límites: Porcentaje del precio del contrato al que como máximo puedan afectar:



La autenticidad de este documento se puede comprobar en
<https://gestiona.comunidad.madrid/csv>
mediante el siguiente código seguro de verificación: **0889061870901646738906**

20% del precio del contrato.

Procedimiento para la modificación: trámite de audiencia al adjudicatario por plazo de días, informe previo del Servicio Jurídico de la Comunidad de Madrid, en su caso, Informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos, fiscalización por parte de la Intervención, aprobación de la modificación y gastos correspondiente por parte del órgano de contratación y formalización de la modificación conforme a lo previsto en los artículos 203 y 153 de la Ley de Contratos del Sector Público”.

La propuesta de la Subdirección General de Análisis y Organización señala, respecto de la modificación prevista, lo siguiente:

“I.- El contrato denominado SERVICIOS DE VIGILANCIA DE SEGURIDAD NO ARMADA EN LAS DEPENDENCIAS DE LA CONSEJERÍA DE TRANSPORTES E INFRAESTRUCTURAS (actualmente denominada Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras), se formalizó el 31 de marzo de 2023, con la empresa RSG SEGURIDAD Y PROTECCION S.L., y entró en vigor el 1 de abril de 2023, finalizando su vigencia el 31 de marzo de 2025 (24 meses), de conformidad con lo dispuesto en la cláusula primera, apartado 18, del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), con posibilidad de prórroga.

Su objeto comprendía los siguientes inmuebles:

Edificio sito en la calle Orense, 60, en Madrid.

Edificio sito en la calle Maudes 17, en Madrid.

Edificio sito en la calle Orense, 58, en Madrid.

El presupuesto de licitación del contrato, por plazo de 24 meses, ascendía a 748.744,86€, IVA incluido, siendo adjudicado a la empresa RSG SEGURIDAD Y PROTECCION S.L., por un importe de 736.729,80€, IVA incluido (608.867,60+127.862,20 (21% IVA).

Tras una adecuación y posterior reajuste de anualidades, resultó la siguiente distribución del gasto:



*Anualidad Cuantía**Año 2023 245.576,60 euros**Año 2024 368.364,90 euros**Año 2025 122.788,30 euros*

II.- El referido contrato, que finalizaba en fecha 31 de marzo de 2025, ha sido objeto de prórroga por un plazo de 24 meses, hasta el 31 de marzo de 2027, aprobada mediante Orden de 20 de marzo de 2025 de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras.

También se realizó un modificado (que no afectó al presupuesto del contrato) para excluir de su objeto el edificio sito en la calle Orense 58, siendo aprobada la modificación mediante Orden de 16 de junio de 2025 de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras.

III.- En virtud del Decreto 38/2023, de 23 de junio, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, y del Decreto 76/2023, de 5 de julio, por el que se establece la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, se modificó la estructura de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, determinándose que las competencias en materia de Vivienda que, hasta el momento, ostentaba la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, fueran ejercidas, en adelante, por la nueva Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras.

IV.- La Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura (actual Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior) que, con anterioridad, ostentaba las competencias en materia de vivienda, tenía suscrito un contrato de servicios denominado "Vigilancia de seguridad no armada en diversas dependencias de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura por asunción de competencias en materia de vivienda y Comisionado de la Cañada Real Galiana" (EXPTE.: A/SER-046372/2021), cuyo objeto comprendía los siguientes inmuebles:



- Edificio sito en la c/ Braganza, s/n, de Madrid
- Oficina de Vivienda ubicada en Avda. de Asturias, 28 y 30, de Madrid
- Local sito en la c/ Honrubia 8 H, planta baja (local nº 1) de Madrid

Como consecuencia de los cambios estructurales citados (Decreto 38/2023, de 23 de junio, y Decreto 76/2023, de 5 de julio), el contrato de servicios denominado "Vigilancia de seguridad no armada en diversas dependencias de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura por asunción de competencias en materia de vivienda y Comisionado de la Cañada Real Galiana" (EXPTE: A/SER-046372/2021) fue objeto de modificación por la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, para disminuir su objeto excluyendo del mismo el local sito en la calle Honrubia, 8 H, planta baja (local nº 1) en el municipio de Madrid, donde se ubicaba el Comisionado de la Cañada Real Galiana, pasando a ser gestionado el contrato modificado por la actual Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras con el siguiente objeto:

- Edificio sito en la c/ Braganza, s/n, de Madrid
- Oficina de Vivienda ubicada en Avda. de Asturias, 28 y 30, de Madrid

El referido contrato, cuyo adjudicatario es la empresa VITEN SEGURIDAD S.L., finalizaba su vigencia el 30 de noviembre de 2024 y fue objeto de prórroga por un plazo de 24 meses, hasta el 30 de noviembre de 2026, mediante Orden de fecha 28 de noviembre de 2024, de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras.

V.- En la actualidad se está tramitando un nuevo contrato de servicios de seguridad no armada, que entrará en vigor el 1 de abril de 2027, y que comprenderá la totalidad de las sedes actualmente adscritas a esta Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras.

Por su parte, el contrato de vigilancia no armada que tiene por objeto las sedes de Avenida de Asturias nº 28 y 30 y calle Braganza s/n (Expediente A/SER-046372/2021) termina su vigencia, sin posibilidad de prórroga, el 30 de noviembre de 2026.



Por tanto, es necesario efectuar una modificación del contrato de SERVICIOS DE VIGILANCIA DE SEGURIDAD NO ARMADA EN LAS DEPENDENCIAS DE LA CONSEJERÍA DE TRANSPORTES E INFRAESTRUCTURAS (actualmente denominada Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras), Expediente A/SER-004779/2022, para incluir en su objeto los edificios sedes de Avenida de Asturias nº 28 y 30 y calle Braganza s/n, por el período de tiempo comprendido entre el 1 de diciembre de 2026 y el 31 de marzo de 2027, ambos incluidos”.

Esta modificación prevista se cuantifica en el Proyecto de Orden en un incremento del precio del contrato de 119.255,02 euros (IVA incluido), lo que se cuantifica en la propuesta de modificación es un 16,19% sobre el precio de adjudicación del contrato.

Determinado lo anterior, y previendo el PCAP expresamente la modificación pretendida, este Servicio Jurídico no puede formular objeción jurídica alguna al respecto.

Cuarta.- En relación con el procedimiento a seguir, 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”.*

A su vez, el artículo 207 LCSP señala:

- “1. En el caso previsto en el artículo 204 las modificaciones contractuales se acordarán en la forma que se hubiese especificado en los pliegos de cláusulas administrativas particulares.*
 - 2. Antes de proceder a la modificación del contrato con arreglo a lo dispuesto en el artículo 205, deberá darse audiencia al redactor del proyecto o de las especificaciones técnicas, si estos se hubiesen preparado por un tercero ajeno al órgano de contratación en virtud de un contrato de servicios, para que, en un plazo no inferior a tres días, formule las consideraciones que tenga por conveniente.*
 - 3. Los órganos de contratación que hubieran modificado un contrato que esté sujeto a regulación armonizada, a excepción de los contratos de servicios y de concesión de servicios enumerados en el anexo IV, en los casos previstos en las letras a) y b) del apartado 2 del artículo 205 deberán publicar en el «Diario Oficial de la Unión Europea» el correspondiente anuncio de modificación conforme a lo establecido en esta Ley.*
- Asimismo los órganos de contratación que hubieran modificado un contrato durante su vigencia, con independencia de si este está o no sujeto a regulación armonizada y de la causa que justifique la modificación, deberán publicar en todo caso un anuncio de*



modificación en el perfil de contratante del órgano de contratación en el plazo de 5 días desde la aprobación de la misma, que deberá ir acompañado de las alegaciones del contratista y de todos los informes que, en su caso, se hubieran recabado con carácter previo a su aprobación, incluidos aquellos aportados por el adjudicatario o los emitidos por el propio órgano de contratación.

4. Lo dispuesto en este artículo se entiende sin perjuicio de lo establecido en el artículo 191”.

Además, habrá de tenerse en cuenta, como señalan los Dictámenes 511/12 y 515/12, de 19 de septiembre de nuestro órgano consultivo, el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la normativa contractual, y el 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 (RGLCAP).

Examinado el expediente, se comprueba que la tramitación del expediente de modificación ha cumplimentado las exigencias impuestas por la normativa anteriormente citada, sin perjuicio de proceder a la publicación del anuncio que señala el artículo 207 LCSP transcrito en el momento oportuno.

Ello no obstante, el proyecto de orden cita textualmente un escrito de conformidad del contratista, el cual no ha sido remitido a este Servicio jurídico, por lo que el mismo deberá ser incorporado al expediente.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Además, tratándose de una modificación expresamente prevista en el pliego, se deberá suprimir la referencia que el apartado Décimo del Proyecto de Orden hace al artículo 207.2 LCSP el cual, a su vez, alude al artículo 205, relativo a las modificaciones no previstas.



En fin, señalar que en el título de la Orden proyectada hay una errata: “ORDEN POR LA QUE SE **APRUENA...**”.

En virtud de lo expuesto, procede emitir la siguiente

CONCLUSIÓN

El proyecto de Orden de modificación sometido a Informe merece el parecer favorable de este Servicio Jurídico, sin perjuicio de la consideración esencial consignada en el presente Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar, no obstante V.I. resolverá.

Madrid, a fecha de firma

**LA LETRADA JEFE EN LA CONSEJERÍA DE VIVIENDA,
TRANSPORTES E INFRAESTRUCTURAS**

Firmado digitalmente por: RECARTE LLORENS CRISTINA
Fecha: 2026.07.06 11:27

Fdo.: Cristina Recarte Llorens

**SECRETARIA GENERAL TÉCNICA
CONSEJERIA DE VIVIENDA, TRANSPORTES E INFRAESTRUCTURAS**