

S.J.: 140/2026

INFC: 2026/1157

Expediente/Referencia: 170/2026

Se ha recibido en este Servicio Jurídico expediente de modificación del **lote 6** del contrato de servicios denominado “Redacción de proyecto básico y de ejecución y dirección facultativa de las obras de reforma para la implantación de unidades de convivencia en la residencia y centro de día Madrid Sur (Madrid), a través del Plan de Recuperación, Transformación Y Resiliencia - financiado por la Unión Europea – NEXT GENERATION EU”, adjudicado a la empresa BELEN 15 ARQUITECTURA, S.L. ”.

A la vista de la documentación obrante en el expediente administrativo y de conformidad con 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, se emite el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero- El 6 de mayo de 2026 tiene entrada en este servicio jurídico solicitud de informe sobre la modificación del contrato de servicios arriba referenciada.

A la solicitud de informe se adjunta la siguiente documentación:

- Solicitud de modificación del contrato de servicios, suscrita por el representante de BELEN 15 ARQUITECTURA, S.L. el 18 de marzo de 2026.

- La propuesta de modificación suscrita el 16 de abril de 2026, por el Jefe del Área de Obras y Supervisión de Proyectos y por el Subdirector General de Inversiones en centros Públicos de Atención Social y por el Subdirector General de Gestión de Centros y Plazas.
- La audiencia al contratista.
- El borrador de la Orden de modificación.
- El borrador contrato de modificación.

Como antecedentes, se acompañan:

- El contrato suscrito por BELEN 15 ARQUITECTURA, S.L.
- La orden 1954/2023 de 14 de junio, de adjudicación del lote 6 a BELEN 15 ARQUITECTURA, S.L.
- Pliego de Prescripciones Técnicas.
- Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares

Segundo: De la propuesta de modificación suscrita el 16 de abril de 2026, por el Jefe del Área de Obras y Supervisión de Proyectos y por el Subdirector General de Inversiones en centros Públicos de Atención Social y por el Subdirector General de Gestión de Centros y Plazas, resultan los siguientes antecedentes:

“Mediante Orden 1954/2023 de fecha 14 de junio, se adjudicó mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios el contrato de servicios 136/2022 (A/SER-026005/2022) LOTE 6, a BELEN 15 ARQUITECTURA, S.L. CIF: B82576539 a fin de la Redacción de Proyecto y Dirección Facultativa de las obras del contrato de referencia. El importe de la adjudicación fue por 135.883,00 euros, 21% de IVA incluido (112.300,00.-€, más IVA) y el plazo de contrato es de 45 meses. Su financiación es con cargo al programa 231D, partida 63100 y con Código de referencia Único del Proyecto MRR: C22.II.P01.

El Proyecto de Ejecución redactado al efecto fue aprobado por Orden 1825/2024, de fecha 5 de junio de 2024. El PEM del proyecto ascendía a 1.760.694,86.-€, lo que supone un valor estimado de 2.095.226,88.-€, más IVA (2.535.224,52.-€, IVA inc).

Las obras fueron adjudicadas, mediante contrato basado de Acuerdo Marco de obras, a la empresa TECOPSA, en un importe de 1.707.473,71.-€, IVA inc (32,65% de baja). En fecha 12 de septiembre de 2024 se firma Acta de Comprobación de replanteo e inicio de Obras, una vez aprobado el Plan de Seguridad y Salud por el promotor, realizada la apertura de centro de trabajo y realizada la comunicación a la autoridad laboral, y confirmada por el Ayuntamiento la adecuación a la ordenación urbanística. Por lo que el fin de las obras se fija para el 13 de enero de 2026.

Solicitada en fecha 10/11/25 ampliación de plazo por la Dirección Facultativa, mediante Orden 3884/2025 se amplía el plazo de ejecución hasta el 30 de junio de 2026.

En fecha 18/3/2026 el arquitecto director de las obras, Ignacio del Yerro San Román, presenta documento de “Solicitud de Modificación de contrato de servicios para la adecuación de las obras a las circunstancias aparecidas durante la ejecución de la primera fase. Exp: 136/2022 ;A/SER-026005/2022; LOTE 6”.

Tercero: -La solicitud de modificación del contrato de servicios referido, suscrita por el arquitecto director de las obras el 18 de marzo de 2026, enumera las circunstancias acaecidas que implican cambios en el proyecto, calificándolas de imprevisibles.

Además, añade, que las necesarias modificaciones “*por causas no previstas suponen únicamente variaciones en medición de ejecución de partidas incluidas en el proyecto, tanto al alza como en disminución de lo originalmente considerado, mientras que otras suponen modificación sustancial de las partidas existentes -en texto o descomposición- así como la aparición de nuevas unidades no reflejadas en el proyecto origen del expediente, lo que implica modificaciones a los documentos del mismo.*”

Cuarto: La propuesta de modificación de 16 de abril de 2026, suscrita por el Jefe del Área de Obras y Supervisión de Proyectos y por el Subdirector General de Inversiones en centros Públicos de Atención Social y por el Subdirector General de Gestión de Centros y Plazas, concluye : *“Por todos estos problemas sobrevenidos e imprevisibles en la fase de proyecto, se hace necesario acometer la redacción de un proyecto modificado que recoja aquellas nuevas unidades (precios contradictorios) necesarios de incorporar para la más correcta terminación de la obra. Estas necesarias modificaciones que se deben incluir debido a circunstancias imprevisibles, no representan en ningún caso una modificación sustancial del contrato, y son las estrictamente necesarias. Así mismo no se prevé sustituir obras, suministros o servicios a adquirir por otros diferentes; o bien, la sustitución se limita a alguna unidad de obra suministro o servicio puntual. Finalmente, las variaciones a introducir en el contrato no modifican la calificación inicial del contrato de conformidad a los artículos 12 a 18 de la LCSP. La modificación del contrato propuesta, por otro lado, implica una alteración en su cuantía que no excede, aislada o conjuntamente con otras modificaciones no previstas en los pliegos, del 50% de su precio inicial, IVA excluido, y no existen modificaciones anteriores el presente contrato.”*

Quinto: Consta evacuado el trámite de audiencia, prestando conformidad el contratista el 16 de abril de 2026.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- El párrafo segundo 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), remite a la normativa vigente en el momento de adjudicación del contrato con vistas a la determinación del régimen jurídico aplicable a sus efectos, cumplimiento y extinción.

Atendida la fecha de adjudicación del contrato del que trae causa la modificación objeto de informe, la normativa sustantiva aplicable viene constituida por la propia LCSP. Asimismo, y en cuanto no se oponga a lo establecido en dicho texto legal, por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado mediante Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, y por el Reglamento General de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid aprobado por el Decreto 49/2003, de 3 de abril.

En concreto, y conforme a nuestra tradición legislativa, la LCSP contempla en su artículo 190 entre las prerrogativas de la Administración en la contratación administrativa, la posibilidad de modificar los contratos por razones de interés público.

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector público, contempla la posibilidad de modificar los contratos en el artículo 203, como una de las prerrogativas de la Administración en la contratación administrativa:

“...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.

3. Las modificaciones del contrato deberán formalizarse conforme a lo dispuesto en el artículo 153, y deberán publicarse de acuerdo con lo establecido en los artículos 207 y 63”.

Por tanto, el artículo 203 desarrolla los aspectos esenciales de la potestad de modificación, viniendo a diferenciar entre las causas de modificación contempladas, con indicación de los concretos supuestos en que sea posible, en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), y las recogidas, en términos muy restrictivos, en la propia ley.

Por su parte, los artículos 204, 191, 153, 207, 63 establecen los requisitos a que está sujeta la modificación de los contratos, de manera que:

- Sólo podrán introducirse modificaciones por razones de interés público.
- Deben estar previstos en los pliegos o en el anuncio de licitación, no sólo la posibilidad de modificación del contrato, sino, también, los supuestos en que podrá modificarse. En otro caso, sólo cabrá la modificación en las circunstancias y con los límites establecidos en el artículo 205.
- La modificación no podrá suponer el establecimiento de nuevos precios unitarios no previstos en el contrato, ni alterar la naturaleza global del contrato inicial. En todo caso, se entenderá que se altera este si se sustituyen las obras, los suministros o los servicios que se van a adquirir por otros diferentes o se modifica el tipo de contrato. No se entenderá que se altera la naturaleza global del contrato cuando se sustituya alguna unidad de obra, suministro o servicio puntual.
- Deberá formalizarse conforme a lo dispuesto en el artículo 191, 153, 207 y 63 de la LCSP.

Por lo que respecta al procedimiento, el artículo 207 remite a la forma que se hubiese especificado en los pliegos, si bien, conforme al 191, resulta preceptiva la audiencia al contratista. Habiéndose evacuado el correspondiente trámite, y prestado conformidad el contratista a la modificación proyectada el 16 de abril de 2026.

Segunda-. El pliego de cláusulas administrativas particulares, en adelante PCAP, no recoge la posibilidad de modificar el contrato, por lo que sólo sería admisible la modificación en las circunstancias y con los límites establecidos en el artículo 205 de la LCSP.

El mismo establece: “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, sólo 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.”*

Respecto al primero de los requisitos exigidos en el artículo 205.1a) de la LCSP, la propuesta de modificación contempla el supuesto previsto en el art. 205.2 b) de la LCSP, es decir, “*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...*”.

El artículo 205.2 b) de la LCSP recoge el siguiente supuesto:

“*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.*
- 2. ° Que la modificación no altere la naturaleza global del contrato.*
- 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.”*

En relación con el cumplimiento de los requisitos del artículo 205.2b) de la LCSP, atendida la naturaleza técnica de las causas enumeradas en el escrito de la dirección facultativa, debemos remitirnos a la conclusión de dicho escrito, que, además, coincide con el criterio técnico de los que suscriben propuesta de modificación de 16 de abril de 2026.

Si bien, debe recordarse, que solo se podrán incluir modificaciones que cumplan los referidos requisitos y que se limiten a introducir las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que la haga necesaria. Es decir:

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

Tal y como se desprende de la jurisprudencia dominante del TJUE, la imprevisión debe referirse a imprevisibilidad en sentido estricto y no a la mera imprevisión por falta de diligencia o el aumento del riesgo que ya era conocido. La existencia de necesidades nuevas no forma parte de la noción de imprevisibilidad.

En resumen, tal y como se expresa la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en informe 5/10, de 23 de julio de 2010 *«para la determinación de si una circunstancia es o no imprevista debe de tenerse en cuenta dos ideas básicas:*

- *que tal circunstancia, de conformidad a las reglas del criterio humano no hubiera podido o debido ser prevista*
- *que la falta de previsión no se haya debido a negligencia en el modo de proceder de los órganos que intervinieron en la preparación del contrato.»*

2.- Se requiere además que la modificación no altere la naturaleza global del contrato.

La no alteración de la naturaleza global es un requisito confuso y nada preciso.

Podemos partir de la definición legal contenida en el art. 204 de la LCSP, ya que también se exige a las modificaciones previstas en pliegos la no alteración de la naturaleza global del contrato.

“2. En ningún caso los órganos de contratación podrán prever en el pliego de cláusulas administrativas particulares modificaciones que puedan alterar la naturaleza global del contrato inicial. En todo caso, se entenderá que se altera ésta si se sustituyen las obras, los suministros o los servicios que se van a adquirir por otros diferentes o se modifica el tipo de contrato. No se entenderá que se altera la naturaleza global del contrato cuando se sustituya alguna unidad de obra, suministro o servicio puntual.”

Por tanto, *“la alteración de la naturaleza global del contrato tiene lugar cuando se cambian de modo sustancial las prestaciones que constituían su objeto primigenio o cuando se cambia la naturaleza del contrato, que pasaría a ser de otro tipo distinto del que se licitó inicialmente”*, conclusión a la que llega la Junta Consultiva de Contratación del Estado en la consulta formulada con nº de expediente: 28/2018.

El considerando 107 de la Directiva 2014/24/UE de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública, dice:

“Es preciso aclarar las condiciones en las que la modificación de un contrato durante su ejecución exige un nuevo procedimiento de contratación, teniendo en cuenta la correspondiente jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Es obligatorio un nuevo procedimiento de contratación cuando se introducen en el contrato inicial cambios fundamentales, en particular referidos al ámbito de aplicación y al contenido de los derechos y obligaciones mutuos de las partes, incluida la distribución de los derechos de propiedad intelectual e industrial. Tales cambios demuestran la intención de las partes de renegociar condiciones esenciales de dicho contrato. En concreto, así sucede si las condiciones modificadas habrían influido en el resultado del procedimiento, en caso de que hubieran formado parte del procedimiento inicial.”

El considerando 109 de la directiva 2014/24/UE de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública, dice:

“Los poderes adjudicadores pueden encontrarse con circunstancias ajenas que no podían prever cuando adjudicaron la concesión, en particular si la ejecución del contrato se extiende durante un largo periodo de tiempo. En este caso, hace falta cierto grado de flexibilidad para adaptar el contrato a esas circunstancias sin necesidad de un nuevo procedimiento de contratación. El concepto de circunstancias imprevisibles hace referencia a aquellas circunstancias que no podrían haberse previsto aunque el poder adjudicador hubiera preparado con razonable diligencia la adjudicación inicial, teniendo en cuenta los medios a su disposición, la naturaleza y las características del proyecto concreto, las buenas prácticas en el ámbito de que se trate y la necesidad de garantizar una relación adecuada entre los recursos empleados en la preparación de la adjudicación y su valor previsible. Sin embargo, no puede aplicarse en los casos en que una modificación tiene como resultado una alteración de la naturaleza de la contratación global, por ejemplo, si se sustituyen las obras, los suministros o los servicios que se van a adquirir por otros diferentes o se modifica de manera fundamental el tipo de contratación, ya que, en una situación así, cabe suponer una hipotética influencia en el resultado.” (El destacado, es nuestro)

La directiva 2014/24/UE en el considerando 109, entiende por alteración de la naturaleza global a la sustitución de obras, suministros o servicios por otros diferentes o a la modificación de manera fundamental el tipo de contratación. Dejando a un lado, la poca claridad del concepto indeterminado “*fundamental*”, lo esencial de la mención es la referencia final, “...*ya que en una situación así, cabe suponer una hipotética influencia en el resultado.*”.

La LCSP parte de la directiva 2014/24/UE, pero de una manera un tanto más clara y concreta, eso sí, sin la referencia al resultado. Pues bien, volviendo a la directiva 2014/24/UE podemos plantearnos a qué resultado cuya influencia es decisiva se refiere. De una lectura conjunta del considerando 109 y el 107 puede extraerse que se está refiriendo a modificaciones que habrían influido en el resultado del procedimiento en el caso de que hubieran formado parte del procedimiento inicial.

3 - Que la cuantía del contrato no aumente, aislada o juntamente con otras modificaciones del 50% de su precio inicial. Tal y como resulta de la memoria y de la documentación aportada, la presente modificación cumple el referido requisito, ascendiendo a un 17,78% la modificación proyectada, sin que previamente haya habido modificación alguna.

Por otro lado, debe hacerse un inciso, en relación con las “*variaciones en medición de ejecución de partidas incluidas en el proyecto, tanto al alza como en disminución de lo originalmente considerado*” a las que hace alusión el escrito de la dirección facultativa de 18 de marzo, en el párrafo cuarto del apartado segundo, relativo a la justificación.

Al respecto, es necesario diferenciar el exceso de mediciones de las modificaciones. El artículo 242 de la LCSP, que regula la modificación del contrato de obras, en su apartado cuarto i) diferencia de la modificación, el exceso de mediciones y recoge su concepto, al decir:

“No obstante, no tendrán la consideración de modificaciones:

i. El exceso de mediciones, entendiéndose por tal, la variación que durante la correcta ejecución de la obra se produzca exclusivamente en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto, siempre que en global no representen un incremento del gasto superior al 10 por ciento del precio del contrato inicial. Dicho exceso de mediciones será recogido en la certificación final de la obra...”

Por otro lado, el artículo 160 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 establece que:

“1. Sólo podrán introducirse variaciones sin previa aprobación cuando consistan en la alteración en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto, siempre que no representen un incremento del gasto superior

al 10 por 100 del precio primitivo del contrato, Impuesto sobre el Valor Añadido excluido.

2. Las variaciones mencionadas en el apartado anterior, respetando en todo caso el límite previsto en el mismo, se irán incorporando a las relaciones valoradas mensuales y deberán ser recogidas y abonadas en las certificaciones mensuales, conforme a lo prescrito en el artículo 145 de la Ley, o con cargo al crédito adicional del 10 por 100 a que alude la disposición adicional decimocuarta de la Ley, en la certificación final a que se refiere el artículo 147.1 de la Ley, una vez cumplidos los trámites señalados en el artículo 166 de este Reglamento. No obstante, cuando con posterioridad a las mismas hubiere necesidad de introducir en el proyecto modificaciones de las previstas en el artículo 146 de la Ley, habrán de ser recogidas tales variaciones en la propuesta a elaborar, sin necesidad de esperar para hacerlo a la certificación final citada”.

Dichos preceptos debieran tenerse en cuenta.

Por otro lado, la propuesta de modificación indica que las causas por las que ha sido necesario modificar el proyecto de obras, son inimputables al proyectista. Por lo que, de conformidad con lo previsto en el Pliego de Prescripciones Técnicas, cláusula VII, punto 9.17, la modificación propuesta del contrato de servicios se cuantifica en 24.160,00.-€, IVA inc (Proyecto y Dirección Facultativa). Estableciendo 1 mes de plazo para la redacción del Proyecto desde la comunicación de la aprobación de la modificación.

Y como plazo para la dirección de obras, el de la obra.

Se prevé la necesidad de que el adjudicatario reajuste la garantía definitiva inicialmente constituida en la cantidad de 998,35 euros, de conformidad con la cláusula 14 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.

Tercera-. Desde el punto de vista procedimental, se ha seguido la tramitación prevista con carácter general para el ejercicio de las prerrogativas en materia de contratación en su artículo 191 LCSP.

En cualquier caso, deberá atenderse a lo preceptuado en el artículo 203.3, en relación con los artículos 207 y 63, en lo concerniente a la formalización y publicidad de la modificación.

Por lo expuesto procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

Examinado el expediente de modificación del lote 6 del contrato de servicios denominado “Redacción de proyecto básico y de ejecución y dirección facultativa de las obras de reforma para la implantación de unidades de convivencia en la residencia y centro de día Madrid Sur (Madrid), a través del Plan de Recuperación, Transformación Y Resiliencia - financiado por la Unión Europea – NEXT GENERATION EU”, adjudicado a la empresa BELEN 15 ARQUITECTURA, S.L. ”, se emite informe favorable sin perjuicio de las observaciones realizadas

Es cuanto tiene el honor de informar, salvo mejor criterio fundado en Derecho.

Madrid, a fecha de firma

**LA LETRADA JEFE ADJUNTA EN LA CONSEJERIA DE FAMILIA,
JUVENTUD Y ASUNTOS SOCIALES**

Firmado digitalmente por: AGUIRRE PELLIN MARTA
Fecha: 2026.05.14 15:17

Fdo.: Marta Aguirre Pellín

-DIVISIÓN DE CONTRATACIÓN.

**-ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE
FAMILIA, JUVENTUD Y ASUNTOS SOCIAL**