



S.J.: 185 /2026

Se ha recibido en este Servicio Jurídico, para su preceptivo informe, el expediente de modificación nº 1 del contrato de servicios denominado “**MANTENIMIENTO INTEGRAL DE LOS EDIFICIOS ADSCRITOS A LA CONSEJERÍA DE VIVIENDA, TRANSPORTES E INFRAESTRUCTURAS DE LA COMUNIDAD DE MADRID**”. (Expte: A/SER-007227/2024).

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:

- Borrador de orden de modificación del contrato.
- Propuesta de modificación del contrato.
- Orden de inicio y tramitación de la citada modificación.
- Informe sobre el expediente de primera modificación del contrato.
- Trámite de audiencia al contratista, con acuse de recibo de la notificación telemática.
- Conformidad del contratista
- Diligencia explicativa de rectificación de la distribución de anualidades, de 10 de septiembre de 2026.



CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- La normativa aplicable al modificado del contrato que nos ocupa viene constituida por 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 (en adelante LCSP), al tratarse de un expediente de contratación iniciado y adjudicado con la citada ley.

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 que sí está prevista en el Pliego de Cláusulas Administrativas.

En efecto, el apartado 22 de la cláusula 1 del Pliego señala:

“Modificaciones previstas del contrato: Sí.

« Condiciones en que podrán efectuarse: Como consecuencia de futuras reestructuraciones orgánicas, acordadas mediante Decreto de Consejo de Gobierno. Este supuesto engloba la modificación de la adscripción de dependencias, transferencias de gestión de centros e inclusión de nuevos edificios adscritos.



Alcance, límites y naturaleza de las modificaciones: La modificación prevista afectará tanto al precio del contrato como a las condiciones del servicio prestado.

Los cambios podrán afectar a las distintas ubicaciones donde presta servicio el personal adscrito al contrato; a su configuración, en términos de número de efectivos (aumentando o disminuyendo); y al número de horas que se requiere para cubrir el servicio (aumentando o disminuyendo). En el caso de que se produzca un cambio en la ubicación de la sede, sin que ello implique un cambio en el número de efectivos, la modificación afectará exclusivamente a la determinación del inmueble concreto.

Porcentaje del precio del contrato al que como máximo puedan afectar: Las modificaciones podrán afectar como máximo a un 20% del precio del contrato, tanto por incremento como por disminución».

Como puede observarse, el Pliego prevé la posibilidad de modificar el contrato en el supuesto expresamente recogido en el apartado transcrito, consistente en el incremento del número de efectivos y de las horas de servicio. En concreto, se contempla en la modificación del contrato el incremento de la actual plantilla, a partir del 1 de octubre de 2026, con un oficial de 1.^a de construcción polivalente, grupo profesional 5, con dedicación exclusiva y jornada completa de ocho horas diarias, de lunes a viernes, en turno de mañana, que tendrá como base la sede administrativa de la calle Maudes 17, desde donde se desplazará al resto de inmuebles incluidos en el 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 “*al resultar necesaria para mantener la adecuada atención de las prestaciones contratadas ante las necesidades derivadas de la nueva organización administrativa y del incremento de ocupación de las sedes*”.



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 previstos en el Pliego para que tenga lugar la modificación propuesta.

A tal efecto, el art.204.1 LCSP señala:

“1. Los contratos de las Administraciones Públicas podrán modificarse durante su vigencia hasta un máximo del veinte por ciento del precio inicial cuando en los pliegos de cláusulas administrativas particulares se hubiere advertido expresamente de esta posibilidad...”

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 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”.

En la citada propuesta de modificación se recogen las razones por las que la Subdirección General de Análisis y Organización de la Secretaría General Técnica entiende que la modificación propuesta encaja en la transcrita condición del apartado 22 de la cláusula 1 del PCAP, exponiendo la justificación y el objeto de la misma en los siguientes términos:

“III.- JUSTIFICACIÓN

“Se propone de conformidad con lo dispuesto en los artículos 203 y 204 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, y de conformidad con el apartado 22 de la cláusula 1 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.

La modificación responde a razones de interés público, al resultar necesaria para mantener la adecuada atención de las prestaciones contratadas ante las necesidades derivadas de la nueva organización administrativa y del incremento de ocupación de las sedes. El art. 203.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, establece que «los contratos administrativos solo podrán ser modificados por razones de interés público en los casos y en la forma previstos en esta Subsección». Su apartado 2.a) permite la modificación

«Cuando así se haya previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares, en los términos y condiciones establecidos en el artículo 204». Por su parte, el art. 204.1 dispone que «Los contratos de las Administraciones Públicas podrán modificarse durante su vigencia hasta un máximo del veinte por ciento del precio inicial cuando en los pliegos de cláusulas administrativas particulares se hubiere advertido expresamente de esta posibilidad».

El apartado 22 de la cláusula 1 del PCAP prevé la modificación «Como consecuencia de futuras reestructuraciones orgánicas, acordadas mediante Decreto de Consejo de Gobierno» y añade que «Este supuesto engloba la modificación de la adscripción de dependencias, transferencias de gestión de centros e inclusión de nuevos edificios adscritos»; asimismo, establece que los cambios podrán afectar «a su configuración, en términos de número de efectivos (aumentando o disminuyendo); y al número de horas que se requiere para cubrir el servicio (aumentando o disminuyendo)».

En el presente caso, el Decreto 87/2025 constituye la reestructuración orgánica acordada mediante Decreto del Consejo de Gobierno prevista en el PCAP y ha producido una modificación formal de la adscripción y distribución de dependencias en Maudes, 17. El hecho de que no se incorporen nuevos edificios no impide la aplicación de la cláusula, que contempla de forma diferenciada la «modificación de la adscripción de dependencias» y la «inclusión de nuevos edificios adscritos». La variación propuesta afecta precisamente a uno de los elementos expresamente previstos, mediante el incremento del número de efectivos y de las horas de servicio.

El incremento se limita a un efectivo de una categoría profesional ya prevista en el contrato y no modifica los inmuebles incluidos, el objeto, el tipo contractual ni las prestaciones que integran el mantenimiento. Por tanto, no se altera la naturaleza global del contrato en los términos del art. 204.2 de la LCSP, según el cual «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». El importe de la modificación se mantiene dentro del límite máximo del 20 % del precio inicial del contrato, IVA excluido, establecido en el art. 204.1 de la LCSP y en el apartado 22 de la cláusula 1 del PCAP.



La modificación no supone el establecimiento de nuevos precios unitarios no previstos en el contrato, al haberse valorado mediante los parámetros económicos contemplados en el PCAP y con aplicación de la baja de adjudicación.”

Añade el borrador de Orden sujeto a informe que *“La modificación supone, para el periodo de tiempo comprendido entre el 1 de octubre de 2026 y el 21 de abril de 2027, un incremento total del precio del contrato de 19.958,71 euros, IVA incluido (base imponible: 16.494,80 euros e IVA del 21 %: 3.463,91 euros), imputable a la partida 21300 del Programa 451M, lo que supone un incremento del 2,30 % respecto al precio inicial del contrato, IVA excluido.”*

De acuerdo con lo anterior, este Servicio Jurídico entiende que la modificación propuesta tiene su encaje en la condición del apartado 22 de la cláusula 1 del PCAP, si bien podría recogerse en el borrador de Orden que esta modificación no altera la naturaleza global del contrato inicial, tal y como dispone el art. 204.2 LCSP citado.

En definitiva, y del examen de las razones aducidas para justificar el presente modificado, este Servicio Jurídico puede concluir que las modificaciones propuestas cumplen los requisitos exigidos en el artículo 204 de la LCSP.

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 8 de septiembre de 2026 se dio audiencia al



contratista, el cual dio su conformidad a la propuesta de modificación por escrito fechado al día siguiente, 9 de septiembre.

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, no obstante V.I. resolverá.

Madrid, a fecha de firma

LA LETRADA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Firmado digitalmente por: GUERRERO ANKERSMIT ROCIO
Fecha: 2026.09.17 13:08

Fdo.: Rocío Guerrero Ankersmit

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
CONSEJERÍA DE VIVIENDA, TRANSPORTES E INFRAESTRUCTURAS



La autenticidad de este documento se puede comprobar en
<https://gestiona.comunidad.madrid/csv>
mediante el siguiente código seguro de verificación: **1276518632676192375656**