

Dictamen n.º: **381/25**
Consulta: **Consejero de Vivienda, Transportes e
Infraestructuras**
Asunto: **Contratación Pública**
Aprobación: **16.07.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 16 de julio de 2025, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación con el expediente sobre modificación del contrato de servicio denominado *“MANTENIMIENTO Y REPARACIÓN DE ESTRUCTURAS DE LA RED DE CARRETERAS DE LA COMUNIDAD DE MADRID. AÑOS 2022-2025, LOTE 4”*, adjudicado a la empresa IMESAPI, S.A.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 1 de julio de 2025, tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo procedente del consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, relativa al expediente modificación del contrato citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 362/25, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de

Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Francisco Javier Izquierdo Fabre, quien formuló y firmó la propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día señalado en el encabezamiento.

SEGUNDO.- Del expediente remitido se extraen los siguientes hechos de interés para la emisión del dictamen:

1.- Mediante resolución del órgano de contratación de 24 de febrero de 2022 se inició el expediente de contratación del “*SERVICIO DE MANTENIMIENTO Y REPARACIÓN DE ESTRUCTURAS DE LAS CARRETERAS DE LA COMUNIDAD DE MADRID. AÑOS 2022-2025*”. El Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid autorizó la celebración del contrato mediante Acuerdo de 18 de mayo de 2022. Con fecha 19 de mayo de 2022, se aprobó el expediente y se dispuso la apertura del procedimiento abierto para su adjudicación.

La Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras adjudicó el lote 4 del servicio referido, mediante Orden de 7 de junio de 2023, a la empresa IMESAPI, S.A., por un importe de 6.115.396,92 euros [base imponible: 5.054.047,04 euros + IVA (21%): 1.061.349,88 euros] distribuidos en las siguientes anualidades y cuantías:

Anualidades	Cuantías
-------------	----------

2023	899.323,09 €.
------	---------------

2024	2.158.375,37 €.
------	-----------------

2025	2.158.375,37 €.
------	-----------------

2026 899.323,09 €.

Con fecha 31 de julio de 2023, se formalizó el contrato, con un plazo de ejecución de 36 meses, iniciándose dicha ejecución el día siguiente.

Mediante Orden de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras de 21 de mayo de 2024, se aprobó el modificado nº 1 del lote 4 del contrato de servicio de *“Mantenimiento y Reparación de estructuras de la Red de Carreteras de la Comunidad de Madrid. Años 2022-2025”*, que no supuso modificación en el precio ni en el plazo de ejecución del contrato.

2.- Con fecha 6 de marzo de 2025, la directora general de Carreteras remite propuesta de *“modificación no prevista nº 2”* del contrato, haciendo constar las circunstancias que justifican la necesidad, por un lado, de incrementar el presupuesto destinado a las actuaciones de mantenimiento y reparación de estructuras, ya que *«durante el transcurso del contrato de “Servicio para la Inspección y Seguimiento de Puentes y Estructuras de la red de carreteras de la Comunidad de Madrid. Años 2022-2025” iniciado en diciembre de 2022, se han inspeccionado hasta la fecha el 95% de las estructuras incluidas en el Lote 4 de la red de carreteras de la Dirección General de Carreteras de la Comunidad de Madrid.*

En estas inspecciones se ha observado el rápido avance en el deterioro de algunas estructuras que no era previsible y que, por tanto, no había sido valorado económicamente durante la redacción de los Pliegos del contrato de “Mantenimiento y Reparación de Estructuras” requiriendo en la actualidad actuaciones prioritarias a corto plazo. Un ejemplo es la estructura que soporta la antigua carretera de la M-509 a la altura del PK. 3+600 y que salva el río Guadarrama. Esta estructura de losa nervada ha sufrido un rápido deterioro de los nervios del tablero por la

acción del agua, quedando gran parte de la armadura vista y corroída, lo que requiere de una actuación integral de la estructura reparando los daños existentes y disponiendo elementos de impermeabilización en la plataforma.

Además, se señala que “por otro lado, durante las inspecciones especiales o análisis de las actuaciones a realizar en las estructuras, se han realizado diversos ensayos de caracterización de los materiales, catas, inspecciones visuales de elementos no accesibles, observándose daños estructurales más graves que los previamente conocidos. Este hecho ha conducido a realizar o plantear actuaciones de mayor extensión o soluciones más costosas, concluyendo en un incremento del coste de la actuación respecto al estimado en la redacción del contrato. Ambos hechos suponen una alteración de la previsión económica realizada hace años requiriendo un incremento económico ya sea por un aumento del número de estructuras sobre las que hay que actuar o por un aumento del propio coste de la actuación previamente estimada”.

La Dirección General de Carreteras también alude al impacto derivado de las notificaciones recibidas de otras Administraciones para la reparación de daños en estructuras de titularidad de la Dirección General de Carreteras de la Comunidad de Madrid (especialmente ADIF, en relación con estructuras de titularidad de la Dirección General de Carreteras de la Comunidad de Madrid que salvan una línea ferroviaria). Se indica que, *“además, en este tipo de actuaciones sobre líneas ferroviarias se tienen condicionantes externos adicionales como puede ser los tiempos de actuación (suelen ser actuaciones nocturnas y durante cortas jornadas de trabajo), cortes de vía y catenaria y personal específico que incrementan los costes de las mismas”.*

El informe también justifica el incremento económico por la existencia de *“situaciones accidentales como pueden ser los impactos de vehículos sobre elementos estructurales que requieren de actuaciones que*

no pudieron ser previstas durante la redacción del Pliego del contrato... Un ejemplo es el paso inferior de acceso a las Rozas en el P.K. 1+050, el cual ya fue reparado en 2022 y sus vigas han vuelto a sufrir un impacto originándose daños estructurales severos. Por tanto, requiere de una actuación que no fue posible prever en el pasado y, además, ante los sucesivos impactos asociados al gálibo reducido, requerirá de una actuación de mayor envergadura que no se limitará exclusivamente a reparar el daño originado sino también a adecuar el tablero para resistir de mejor manera esos impactos”.

Se hace referencia también en la propuesta a acontecimientos meteorológicos extraordinarios que han tenido lugar (DANA ocurrida en Valencia o la producida en la Comunidad de Madrid en septiembre de 2023), que originan el colapso o daños estructurales importante en puentes, de modo que *“en las estructuras más vulnerables frente a las avenidas y de gran importancia en la red de carreteras de la Comunidad de Madrid, se requiere acometer actuaciones de protección refuerzo de las cimentaciones y márgenes de las estructuras. Dichas actuaciones no pudieron contemplarse puesto que la DANA y las tormentas de alto impacto acaecidas no eran previsibles...”*.

En otro orden de cosas, la Dirección General de Carreteras también contempla, como justificación de la modificación, *“la necesidad de incorporación de 10 nuevas unidades al cuadro de precios rectificado en el modificado nº 1”*.

Así, se indica que *“el actual cuadro de precios contiene un total de 483 unidades y se ha detectado la falta de un total de diez (10) unidades nuevas, que se desglosan en diez (10) precios”*.

La citada dirección general indica que 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 que se establezcan en cada caso 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.

En todo caso, se señala que la modificación del contrato por la primera de las necesidades señaladas supone un incremento de la cuantía del 48,27% de su precio inicial, IVA excluido y que dicho incremento es el único desde el inicio del contrato, ya que la primera modificación realizada no supuso ninguna variación de la cuantía del contrato inicial, mientras que la originada por la inclusión de nuevos precios no supone incremento de la cuantía del contrato, no añade ninguna nueva prestación al contrato, ni aumenta el número de las operaciones previstas.

En cuanto a las razones de interés público que justifican la modificación, se señala 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”*.

Por último, la propuesta detalla los trabajos a realizar y señala que *“el importe adicional del modificado nº 2 se distribuye entre las 2*

anualidades restantes de la siguiente manera: 1.075.951,05 € en la anualidad de 2025 y 1.875.951,05 € en la anualidad de 2026. El modificado no supone una variación del plazo del contrato”.

Por Orden de 2 de abril de 2025, del consejero de Vivienda, Transporte e Infraestructuras se aprueba el inicio del expediente para la modificación del lote 4 del “CONTRATO DE SERVICIO DE MANTENIMIENTO Y REPARACIÓN DE ESTRUCTURAS DE LA RED DE CARRETERAS DE LA COMUNIDAD DE MADRID. AÑOS 2022-2025 (EXPEDIENTE A/SER-001468/2022)”.

El 3 de abril de 2025, la técnica de apoyo del Área de Contratación emite informe, en el que recoge el contenido de la propuesta de la Dirección General de Carreteras, determina la normativa y el procedimiento aplicable para la modificación y concluye señalando que *“previo informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de la Intervención y autorización del Consejo de Gobierno, procedería:*

Aprobar la segunda modificación del contrato “MANTENIMIENTO Y REPARACIÓN DE ESTRUCTURAS DE LA RED DE CARRETERAS DE LA COMUNIDAD DE MADRID. AÑOS 2022-2025 LOTE 4” (A/OBR-001468/2022), incrementado el precio del contrato en 2.951.902,10 euros (Base imponible 2.439.588,51 euros, IVA (21%) 512.313,59 euros), que se imputará al subconcepto 61100 del programa 453A. La modificación del contrato no supone variación en el plazo de ejecución del contrato”.

Mediante oficio de 3 de abril de 2025, notificado en igual fecha, se confiere audiencia a la contratista, adjuntando la orden de inicio del procedimiento de modificación, de fecha 2 de abril de 2025, y el informe del Área de Contratación Administrativa, de fecha 3 de abril de 2025.

El 24 de abril de abril de 2025, la Abogacía General de la Comunidad de Madrid informa favorablemente la modificación contractual pretendida, si bien realiza una serie de observaciones en relación con su justificación.

Como consecuencia, y con fecha 30 de abril de 2025, la Dirección General de Carreteras emite nuevo informe refiriendo, entre otras consideraciones, que, *“desde la tramitación del modificado nº 1 se ha continuado con la inspección de las estructuras de la Red de Carreteras de la Comunidad de Madrid y con la redacción de informes técnicos de reparación de estructuras. En estas nuevas inspecciones e informes se han detectado la falta de unidades de obra en el preciado que resultan imprescindibles desde una perspectiva técnica para el adecuado desarrollo de los trabajos.*

Este hecho de la necesidad de nuevas unidades también se ha detectado durante las actuaciones de reparación que están actualmente en proceso de ejecución. En este caso, el motivo es la existencia de daños en la estructura de mayor magnitud que los detectados durante una simple inspección visual y observados tras realizar las tareas previas de limpieza y saneo de los paramentos de la estructura a reparar. Un ejemplo sería la abertura y profundidad de las grietas en la estructura que ha obligado a plantear un tipo de inyección con lechada de cemento en lugar de resina, el cual no existente en la base de precios actual.

Estas nuevas unidades de obra no podían ser conocidas con anterioridad al modificado nº 1 ya que su necesidad ha surgido a partir de inspecciones, informes o actuaciones realizadas tras la tramitación del modificado...”.

El 14 de mayo de 2025, emite informe favorable la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

Por escrito 20 de junio de 2025, la contratista manifiesta su conformidad con la modificación pretendida.

Por la Intervención General de la Comunidad de Madrid, el 24 de junio de 2025, se fiscaliza favorablemente el expediente de *“Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se autoriza la modificación del contrato de servicio de mantenimiento y reparación de estructuras de la red de carreteras de la Comunidad de Madrid. Años 2022-2025. Lote 4, adjudicado a la empresa IMESAPI, S.A. y se aprueba un gasto plurianual para los años 2025 y 2026 por importe de 2.951.902,10 euros IVA incluido. Programa 453A. Subconcepto 61100, con la siguiente distribución de anualidades: 2025: 1.075.951,05 euros, y 2026: 1.875.951,05 euros”*.

Se adjunta borrador de la oportuna propuesta de Orden del consejero de Vivienda, Transporte e Infraestructuras de aprobación del modificado que nos ocupa, así como borrador del Acuerdo de Consejo de Gobierno por el que se autoriza la modificación y se aprueba el gasto correspondiente.

De igual modo, consta en el expediente la Orden del consejero de Vivienda, Transporte e Infraestructuras de 30 de junio de 2025, por la que se acuerda suspender el plazo para resolver el procedimiento de modificación desde el día 27 de junio de 2025 hasta la fecha en que se reciba el correspondiente dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, con notificación a la contratista en la misma fecha de su emisión.

En este estado del procedimiento, tal y como ha sido indicado, el 1 de julio de 2025, se solicita el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, al amparo del artículo 5.3.f) d. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, conforme al cual: “3. *En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada en los siguientes asuntos: (...) f) Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: (...) d. Aprobación de pliegos de cláusulas administrativas generales, interpretación, nulidad y resolución de los contratos administrativos y modificaciones de los mismos en los supuestos establecidos por la legislación de contratos del sector público*”.

La solicitud de dictamen se ha hecho llegar a la Comisión Jurídica Asesora a través del consejero de Vivienda, Transporte e Infraestructuras, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (en adelante, ROFCJA).

SEGUNDA.- Toda vez que el contrato que nos ocupa se adjudicó el 7 de junio de 2023, resulta de aplicación al presente expediente de modificación, 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/17), al haber adjudicado con posterioridad a la entrada en vigor de la misma.

Dicha LCSP/17 resultará por tanto de aplicación a los efectos procedimentales y materiales de la modificación considerada.

Lo expuesto nos lleva a considerar lo recogido en el artículo 190 de la LCSP/17, a cuyo tenor, *“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 (...), modificarlos por razones de interés público (...).”*

Por su parte, el artículo 191.1 de la LCSP/17 requiere que en el correspondiente expediente se dé audiencia al contratista y, en su apartado tercero, dispone que sea preceptivo el informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva cuando la modificación del contrato no estuviera prevista 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.

Con carácter subsidiario, se aplicarán los preceptos de la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

Además, ante la falta de un desarrollo reglamentario en materia de contratación del sector público, debe considerarse aplicable el Reglamento General de la Ley de Contratos de la Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (en adelante, RGLCAP) que en su artículo 102 dispone que *“cuando sea necesario introducir alguna modificación en el contrato, se redactará la oportuna propuesta integrada por los documentos que justifiquen, describan y valoren aquélla. La aprobación por el órgano de contratación requerirá la previa audiencia del contratista y la fiscalización del gasto correspondiente”*.

En cumplimiento de lo dispuesto en el apartado tercero del artículo 97 del mencionado RGLCAP, consta en el expediente el informe de la

Abogacía General de la Comunidad de Madrid, favorable a la modificación propuesta, así como el informe de la Intervención General por el que se fiscaliza favorablemente la propuesta de gasto cursada.

Por otro lado, resulta preceptiva la consulta a este órgano consultivo, de conformidad con el artículo 191.3 b) de la LCSP/17, pues se trata de una modificación no prevista en el Pliego, cuyo importe supera el 20% del precio inicial del contrato, y dicho precio es igual o superior a 6.000.000 de euros.

Por otro lado, dada la conformidad del contratista a la modificación proyectada, no parece que dicha modificación pueda considerarse un procedimiento susceptible de producir efectos desfavorables o de gravamen para con el contratista, a efectos de la previsión de caducidad recogida en el artículo 25.1.b) de la LPAC. En este sentido se pronuncia el dictamen 126/2023, de 1 de junio, del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, al señalar *«en este supuesto no procedería la declaración de caducidad, dado que la Administración no está ejerciendo potestades de intervención “susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen” desde el momento en que consta la expresa conformidad del contratista con el modificado»*. En iguales términos se pronuncia el Consejo Consultivo de Andalucía, en su dictamen 367/2019, de 15 de mayo, que se remite a su previo dictamen 297/2016, de 11 de mayo, conforme al cual *«ahora bien, dicho lo anterior es claro que la caducidad no puede operar en el procedimiento de modificación contractual que analizamos, no sólo porque se trata de una modificación prefigurada en el pliego de cláusulas administrativa particulares, al responder a la categoría de la “modificaciones previstas”, siendo el pliego como es lex inter partes, sino también y sobre todo porque se trata en todo caso de un procedimiento de oficio, en el que la Administración ejercita una potestad en los términos legal y contractualmente previstos, que no es susceptible de producir efectos desfavorables para los interesados; con lo cual falta la premisa básica de*

la que parte el artículo 44.2 de la Ley 30/1992, esto es, que la potestad ejercitada por la Administración sea susceptible de producir “efectos desfavorables o de gravamen”, pues sólo en tales casos opera la caducidad.

(...)

Por consiguiente, la caducidad no puede operar en estos casos, dado que ningún efecto desfavorable se produce para la mercantil contratista, que se ha mostrado expresamente a favor de la modificación...».

En cuanto a la competencia, habrá de estarse a lo señalado al respecto en la propuesta de Orden de modificación, al indicar que «el órgano de contratación de la consejería es el consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras que, mediante Orden de 27 de diciembre de 2023, publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid en fecha 2 de enero de 2024, delegó en el viceconsejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras las competencias que tiene atribuidas en materia de contratación en relación con los contratos promovidos por las direcciones generales que le están adscritas, con presupuesto de licitación superior a 500.000 euros...

Tanto el artículo 5.2 del Reglamento de contratación pública de la Comunidad de Madrid como el artículo 64.2 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid señalan que “Cuando el gobierno autorice la celebración del contrato deberá autorizar igualmente su modificación cuando sea causa de resolución y la resolución misma, en su caso”.

Además, de conformidad con lo establecido en los artículos 55 y 69 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, en relación con el artículo 46 de la Ley 9/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad para el

año 2025, y 21 q) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, le corresponde al Consejo de Gobierno la autorización o compromiso de gastos de capital y operaciones financieras cuya cuantía exceda de 1.500.000 euros, procedería la autorización del Consejo de Gobierno para este modificado de contrato dado que el importe del gasto presupuestario correspondiente al subconcepto 61100 es de 2.951.902,10 € (base imponible 2.439.588,51 €, IVA (21%) 512.313,59 €).

TERCERA.- Sentado todo lo anterior en materia de procedimiento, hemos de analizar si concurren las causas justificativas para la modificación proyectada. Pero antes, hemos de recordar que la posibilidad de modificación de los contratos, por parte del órgano de contratación, es una prerrogativa de la Administración que supone una excepción al principio general de invariabilidad que preside las relaciones contractuales, y en atención a ello, dicha potestad se encuentra reglada en su ejercicio, debiendo someterse a las exigencias y a los límites que impone la legislación, en particular la debida justificación del interés público concurrente.

La LCSP/17 señala en cuanto a la vinculación contractual, artículo 189, que los contratos deberán cumplirse a tenor de sus cláusulas, sin perjuicio de las prerrogativas establecidas en favor de las Administraciones Públicas, entre las que se encuentra -como ya hemos dicho- la de modificación.

Esta Comisión Jurídica Asesora ha venido señalando que este *ius variandi* está sujeto no sólo a unos trámites procedimentales, sino, además, al cumplimiento de los requisitos y condiciones debidamente justificados de conformidad con la legislación vigente en cada momento. Así, tal y como indicábamos en el dictamen 543/16, de 1 de diciembre y se reiteró en el 439/19, de 30 de octubre, la facultad de modificación de los contratos ha sido objeto de una especial atención en el derecho

comunitario de contratos, sobre todo desde la sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de abril de 2004 *Succhi di Frutta* (C-496/99). Al respecto, la jurisprudencia europea considera que un abuso de las modificaciones contractuales afecta negativamente a los principios de igualdad de trato de los licitadores y de transparencia, obstaculizando el desarrollo de una competencia efectiva. En este sentido la sentencia del Tribunal General (Sala Octava) de 31 de enero de 2013 (T- 235/11).

Por otra parte, es de reseñar que el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su dictamen 194/10 de 21 de julio consideró que *«también ha de tenerse en cuenta la evidente dificultad que, en numerosas ocasiones, supone delimitar lo que en realidad queda dentro del concepto legal de lo “imprevisto” o de la “novedad” a la hora de valorar la justificación de la necesidad de la variación en el contrato. Esta dificultad es especialmente patente cuando el Órgano Consultivo ha de dictaminar, porque su criterio tiene que basarse en el de los facultativos que han informado en el procedimiento de modificación, y estos informes, de naturaleza eminentemente técnica, han de ser interpretados en clave jurídica, lo que implica el análisis y valoración de sus contenidos técnicos y de su transcendencia jurídica»*.

Como primer requisito genérico de las modificaciones contractuales, el artículo 203.1 de la LCSP/17 exige que la modificación responda a razones de interés público. Así, la propuesta de Orden de modificación, sobre la base de lo previamente informado por la Dirección General de Carreteras, identifica como razones de interés público que justificarían la modificación proyectada, las siguientes: *“... se trata de atender adecuadamente los defectos estructurales y actuaciones 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.

El ámbito de las posibles actuaciones es el correspondiente a las novecientas cincuenta estructuras de paso aproximadamente (puentes de grandes dimensiones, puentes, pontones, pasarelas y pasos inferiores peatonales) con luces superiores a los 3 metros para que recuperen y mantengan su estado de funcionalidad.

El conjunto de actuaciones requeridas para recuperar el adecuado estado de conservación de las estructuras de la Red de Carreteras de la Comunidad de Madrid y por ende la seguridad de los usuarios de la red, justifica el interés público de la modificación propuesta por tratarse de elementos de seguridad estructural de carácter fundamental”.

Conforme es de observar, la modificación contractual sometida a dictamen no está prevista en el PCAP. Por ello, es de aplicación lo dispuesto en el artículo 205 de la LCSP/17.

Dicho artículo 205 de la LCSP/17 señala en su apartado primero que “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”.

Al respecto del primero de los requisitos, y teniendo en cuenta que, como hemos señalado anteriormente, existen dos modalidades en la modificación propuesta, señala el proyecto de Orden de modificación remitido que *“la propuesta de la Dirección General de Carreteras manifiesta que las modificaciones encuentran su justificación en la letra a), concretamente en los apartados b) y c) del artículo 205.2 de la LCSP y que se limita a introducir las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que hace necesaria la modificación”.*

Cabe recordar que el meritado artículo 205.2 refiere que *“2. Los supuestos que eventualmente podrían justificar una modificación no prevista, siempre y cuando esta cumpla todos los requisitos recogidos en el apartado primero de este artículo, son los siguientes...”*

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”.

La citada propuesta de orden explica seguidamente que la primera de las modificaciones proyectadas dentro del presente expediente tiene su encuadre en el apartado 2.a) de dicho artículo 205. Se justifica el cumplimiento de los tres requisitos previstos en dicho epígrafe, señalando, entre otras consideraciones, al respecto que *“entre las razones que no se pudieron prever a la hora de estimar el presupuesto se encuentran:*

- 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 realizados 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*

- 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”.*

En relación a la incidencia económica de esta modificación, y el cumplimiento de los otros dos requisitos del artículo 205.2 a), señala la propuesta de Orden de modificación que *“la modificación M1 del*

contrato implica una alteración en su cuantía del 48,27 % de su precio inicial, IVA excluido”.

La otra modalidad de modificación encuentra amparo en el artículo 205.2.c), que legitima las modificaciones contractuales cuando las mismas no sean sustanciales, estableciendo el precepto en tres apartados los supuestos en los cuales no se considera esencial la modificación contractual.

La propuesta de Orden de modificación justifica el cumplimiento de los requisitos previstos, señalando que *“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. 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 0 el valor de la modificación precio inicial del contrato”.

Dicho epígrafe exige que se indiquen las razones por las que las modificaciones a introducir no se incluyeron en el contrato inicial. Al respecto la Abogacía General formuló una observación referida a la conveniencia de ofrecer una mayor justificación de dicha exigencia. Observación posteriormente atendida en el mencionado informe de 30 de abril de 2025, de la Dirección General de Carreteras (Subdirección General de Planificación, Proyectos y Construcción), cuyo contenido, anteriormente transcrito, se ha recogido posteriormente en la propuesta de Orden de modificación.

Por último, cabe señalar que el artículo 206 de la LCSP/17 determina 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”*, si bien, en este caso, excediendo de tal porcentaje, consta en el expediente la conformidad del contratista con la modificación.

En mérito a lo que antecede, esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede la modificación n.º 2 del contrato de servicios denominado *“MANTENIMIENTO Y REPARACIÓN DE ESTRUCTURAS DE LA RED DE CARRETERAS DE LA COMUNIDAD DE MADRID. AÑOS 2022-2025, LOTE 4”*, adjudicado a la empresa IMESAPI, S.A.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 16 de julio de 2025

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 381/25

Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras

C/ Maudes, 17 - 28003 Madrid