

Dictamen n.º: **537/26**
Consulta: **Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior**
Asunto: **Contratación Pública**
Aprobación: **09.09.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 9 de septiembre de 2026, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación con el expediente sobre modificación n.º 7 del contrato de obras del *“Proyecto Constructivo CR-040-20-CY del Ramal 3 del Segundo Anillo Principal de distribución de agua potable de la Comunidad de Madrid. Cruce M-50”*, adjudicado por el CANAL DE ISABEL II, SOCIEDAD ANÓNIMA, M.P. a la empresa OBRASCON HUARTE LAÍN, S.A.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 27 de julio de 2026 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora una solicitud de dictamen preceptivo, formulada por el consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, sobre el expediente de modificación n.º 7 del contrato de obras del *“Proyecto Constructivo CR-040-20-CY del Ramal 3 del Segundo Anillo Principal de distribución de agua potable de la Comunidad de Madrid. Cruce M-50”*.

Al expediente se le asignó el número 507/26, 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. Ángel Chamorro Pérez, 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 9 de septiembre de 2026.

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

1.- El Consejo de Administración de Canal de Isabel II, Sociedad Anónima, M.P. (en adelante “*Canal de Isabel II*”), en su sesión de 26 de octubre de 2023, adjudicó el contrato n.º 242/2020 para las obras del “*Proyecto Constructivo CR-040-20-CY del Ramal 3 del Segundo Anillo Principal de distribución de agua potable de la Comunidad de Madrid. Cruce M-50*”, a la empresa OBRASCON HUARTE LAÍN, S.A., por un importe de 6.685.010,00 euros, IVA excluido y un plazo de duración de veinte meses. El contrato se formalizó el 28 de noviembre de 2023.

El objeto del contrato, según la cláusula segunda del mismo, es la ejecución de las obras del “*Proyecto constructivo CR-040-20-CY del Ramal 3 del Segundo Anillo Principal de distribución de agua potable de la Comunidad de Madrid. Cruce M-50*”.

En cuanto al régimen jurídico del contrato, la cláusula 1 del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) expresa:

“El presente contrato tiene carácter privado. El contrato está sujeto al Libro primero del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico

español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales (en lo sucesivo, RDLCSE), que recoge la Transposición de la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y la Directiva 2014/23/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión y en su defecto al derecho privado.

Lo señalado anteriormente se entiende sin perjuicio de las remisiones expresas hechas en el presente pliego a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE.

Las reclamaciones que se presenten por infracción de las normas contenidas en el RDLCSE se tramitarán de conformidad con lo establecido en el Capítulo II del Título VII del Libro primero del RDLCSE. Las resoluciones recaídas en el correspondiente procedimiento podrán ser impugnadas ante la Jurisdicción contencioso-administrativa.

Para resolver las controversias que surjan entre las partes en relación con los efectos, cumplimiento y extinción del contrato, será competente el orden jurisdiccional civil. Las partes, con renuncia expresa a cualquier otro fuero que pudiera corresponderles, se someten expresamente para la resolución de dichas controversias, a la competencia de los juzgados y tribunales de Madrid capital.

El presente expediente de contratación se rige por lo establecido en los siguientes documentos contractuales:

1. *El contrato.*

2. *El presente Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.*

3. *El Pliego de Prescripciones Técnicas.*

4. *La oferta presentada por el adjudicatario, en lo que no contradiga los documentos anteriormente referidos.*

En caso de discrepancia entre estos documentos, se observará el orden de preferencia en que aparecen relacionados”.

Por otro lado, y en lo que interesa a este expediente, la cláusula 27 del referido PCAP en relación con la posible modificación del contrato establece que:

«El contrato podrá modificarse en los términos previstos en los artículos 109 a 111 del RDLCSE.

En este sentido, se indican, en su caso, en el apartado 10.13 del Anexo I las condiciones, el alcance, los límites, el procedimiento y el porcentaje del precio del contrato al que como máximo puedan afectar las “Modificaciones previstas en el pliego de condiciones” a las que se refiere el artículo 110 del RD-LCSE.

(...)

Las modificaciones del contrato no previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares deberán ser aprobadas por el órgano de contratación, previo trámite de audiencia al contratista y emisión del correspondiente informe sobre el cumplimiento de los requisitos establecidos legalmente».

2.- Previa licitación, y a la vista de la propuesta de adjudicación realizada por la Mesa de Contratación, Canal de Isabel II, el 26 de octubre

de 2023, adjudica el contrato a la entidad OBRASCON HUARTE LAÍN, S.A., por un precio de 6.685.010,00 euros, excluido el IVA, y un plazo de ejecución de 20 meses desde la firma del acta de comprobación de replanteo.

3.- El contrato se formaliza el 11 de noviembre de 2023.

4.- La fecha de inicio de las obras fue el 22 de enero de 2024.

5.- Durante la ejecución del contrato se han aprobado las siguientes modificaciones:

- Modificación 1ª: aprobada el 23 de abril de 2024, debido a la necesidad de incluir unidades de obra no previstas en los documentos que rigen la licitación; supone un incremento de 9.683,09 €, es decir, +0,14%.

- Modificación 2ª: aprobada el 22 de julio de 2024, debido a la necesidad de incluir unidades de obra no previstas en los documentos que rigen la licitación; supone un incremento de 35.749,51 €, es decir, +0,54%.

- Modificación 3ª: aprobada el 9 de octubre de 2024, debido a la necesidad de incluir unidades de obra no previstas en los documentos que rigen la licitación; supone un incremento de 86.704,95 €, es decir, +1,30%.

- Modificación 4ª: aprobada el 8 de enero de 2025, debido a la necesidad de incluir unidades de obra no previstas en los documentos que rigen la licitación; supone un incremento de 413.815,92 €, es decir, +6,19%.

- Modificación 5ª: aprobada el 27 de marzo de 2025, debido a la necesidad de incluir unidades de obra no previstas en los documentos que

rigen la licitación; supone un incremento de 246.245,48 €, es decir, +3,68%.

- Modificación 6ª: Aprobada el 24 de octubre de 2025, debido a la necesidad de incluir unidades de obra no previstas en los documentos que rigen la licitación, al objeto de incluir el Proyecto de Sellado de Pozos, P.K. 70+300 DE LA M-50. T.M Boadilla del Monte, solicitado por la Demarcación de Carreteras del Estado en la Comunidad de Madrid; supone un incremento de 692.528,82 €, es decir, +10,36%.

6.- Con fecha 1 de junio de 2026, se emite informe técnico suscrito por el jefe del Área de Construcción de Redes de Abastecimiento, con el visto bueno del subdirector de Construcción y el director de Innovación e Ingeniería, en el que se propone la modificación nº 7 del contrato, no prevista en la documentación que rige la licitación, debido a la necesidad de incorporar las unidades de obra no previstas en dicha documentación.

Tras la relación de las unidades de obra que se consideran necesarias y sus precios, se indica que, de conformidad con lo que resulta del informe, las circunstancias que justifican la incorporación de las unidades de obra referidas responden al supuesto establecido en el art. 205.2 apartado b) de la LCSP, indicando a estos efectos que *“ninguno de los motivos expuestos podía preverse con anterioridad a la adjudicación del contrato, pues las circunstancias que llevan a la necesidad de ejecución de estas unidades solo han sido desveladas una vez que la obra estaba en ejecución, no alterando la naturaleza global del contrato, ni implicando una alteración de la cuantía del contrato superior al 50 por ciento de su precio inicial”*, añadiendo que esta modificación *“se limitará a introducir las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que la hace necesaria”*.

En particular, en el citado informe técnico, se pone de manifiesto que, la introducción de las nuevas mediciones y unidades de obra supone un aumento 740.342,49 euros sobre el importe de adjudicación del contrato,

es decir, un 11,07% sobre el importe del mismo, de manera que el importe total del conjunto de modificaciones a origen del contrato asciende a 2.225.070,26 euros, IVA excluido, lo que supone un incremento del 33,28 % del precio inicial del contrato.

El informe también hace constar la aceptación del contratista con fecha 28 de mayo de 2026, según documento que se adjunta.

El informe del Área Técnica se remite a la Subdirección de Contratación para que se pronuncie sobre la conformidad a Derecho de las modificaciones propuestas, con carácter previo a la aprobación.

7.- Con fecha 13 de julio de 2026, se emite informe por el subdirector general de Contratación, quien concluye diciendo: *“Atendiendo a lo dispuesto en el Contrato, en el PCAP y en los artículos 109 y 111.2 apartado b) del RDLCSE, y a la vista del Informe de la Dirección de Innovación e Ingeniería, la modificación propuesta reúne los requisitos legales establecidos al efecto y resulta conforme a derecho.*

En relación con el procedimiento, la modificación del contrato requiere la previa autorización de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior -como Consejería de adscripción, en virtud del Decreto 235 /2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior-, previo dictamen preceptivo de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid”.

8.- El 20 de julio de 2026, el consejero delegado del Canal de Isabel II solicita autorización de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, previo dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, para la aprobación del expediente de modificación n.º 7 del contrato.

9.- Finalmente, el consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, tal y como ha sido expuesto, solicita dictamen a este órgano consultivo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La petición de dictamen se ha de entender realizada al amparo de lo dispuesto en el artículo 5.3.f) d. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, a cuyo tenor la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada en los expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid en los supuestos de *“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 de las Administraciones públicas”*.

El contrato que nos ocupa ha sido suscrito por el Canal de Isabel II, empresa pública de la Comunidad de Madrid que, según los estatutos, tiene como objeto social, la gestión del ciclo integral del agua, principalmente en la región de Madrid, esto es, la llevanza de todos los procesos orientados a una adecuada administración de los recursos hídricos necesarios para el desarrollo y mantenimiento de la calidad de vida de los ciudadanos usuarios de los servicios que presta la sociedad: abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, control y vigilancia de los vertidos realizados a las redes de alcantarillado y dominio público hidráulico y depuración de aguas residuales.

Se trata de un poder adjudicador que no tiene la consideración de Administración Pública al amparo de la LCSP, tal y como fue señalado por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid en su informe 6/2018, de 17 de diciembre, confirmando así la conclusión a la que llegó dicha junta en su informe 3/2017, de 9 de junio.

En la actualidad, el Canal de Isabel II está adscrito a la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, conforme a lo dispuesto en el Decreto 76/2023, de 5 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica básica de las consejerías de la Comunidad de Madrid.

La solicitud de dictamen se ha formulado por el consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, órgano legitimado para ello en aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

SEGUNDA.- Por lo que se refiere al régimen jurídico aplicable, nos encontramos con un contrato privado adjudicado por un poder adjudicador, el 26 de octubre de 2023, cuyo objeto son las obras del Proyecto Constructivo CR-040-20-CY del Ramal 3 del Segundo Anillo principal de distribución de agua potable de la Comunidad de Madrid, sirviendo las prestaciones del contrato al desempeño por parte de Canal de Isabel II, de la actividad relacionada con el servicio esencial de gestión del ciclo integral del agua, relacionada en el artículo 8 del RDLCE, según el cual:

“Artículo 8. Agua.

1. El presente real decreto-ley se aplicará a las actividades siguientes:

a) La puesta a disposición o la explotación de redes fijas destinadas a prestar un servicio al público en relación con la producción, transporte o distribución de agua potable.

b) El suministro de agua potable a dichas redes.

2. El presente real decreto-ley se aplicará, asimismo, a los contratos y a los concursos de proyectos adjudicados u organizados por las entidades que ejerzan una actividad contemplada en el apartado 1, siempre y cuando tales contratos estén relacionados con alguna de las actividades siguientes:

a) Proyectos de ingeniería hidráulica, irrigación o drenaje, a condición de que el volumen de agua destinado al abastecimiento de agua potable represente más del 20 por ciento del volumen de agua total disponible gracias a dichos proyectos o a dichas instalaciones de irrigación o drenaje.

b) La evacuación o tratamiento de aguas residuales”.

Así pues, el procedimiento para la modificación del contrato que nos ocupa, no prevista en la documentación que rige la licitación, ha de regirse por lo dispuesto en los artículos 109 a 112 del RDLCSE, preceptos que tienen formalmente el carácter de legislación básica puesto que la disposición final séptima del mismo, en su apartado 1, establece que lo dispuesto en el libro primero se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.º de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia en materia de legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas.

Respecto al procedimiento a seguir en las modificaciones contractuales, el artículo 112 del RDLCSE dispone:

“Artículo 112. Procedimiento y publicidad de las modificaciones.

1. Las modificaciones contractuales se acordarán en la forma que se hubiese especificado en los pliegos de condiciones.

Será de aplicación a los contratos celebrados por entidades contratantes que tengan la consideración de poderes adjudicadores los supuestos que la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público regula como supuestos que no tienen la consideración de modificaciones, en los términos previstos en el artículo 242.4 de dicha Ley.

En todo caso las modificaciones no previstas en los pliegos de condiciones a que se refiere el artículo 111, cuando afecten a contratos, cuyo importe sea igual o superior a 6.000.000 de euros, de entidades contratantes que merezcan la consideración de poder adjudicador y su cuantía, aislada o conjuntamente, sea superior a un 20 por ciento del precio inicial del contrato, IVA excluido, requerirán la previa autorización del Departamento ministerial al que esté adscrita o corresponda la tutela de la entidad contratante, previo dictamen preceptivo del Consejo de Estado”.

En el caso que nos ocupa, el pliego de cláusulas administrativas del contrato, tal y como ya ha sido apuntado en antecedentes, en su cláusula 27, exige para las modificaciones del contrato no previstas en el pliego, la aprobación por el órgano de contratación, previo trámite de audiencia al contratista y emisión del correspondiente informe sobre el cumplimiento de los requisitos establecidos legalmente.

Trasladando todas las prescripciones procedimentales al presente procedimiento observamos que se ha elaborado un informe propuesta justificativo de la modificación del contrato, por el jefe del Área de Construcción de Redes de Abastecimiento, con el visto bueno del subdirector de Construcción y el director de Innovación e Ingeniería. La empresa contratista ha mostrado su conformidad con la modificación del contrato propuesta. También ha emitido informe el subdirector de Contratación en el que se concluye que la modificación propuesta reúne los requisitos legales establecidos al efecto y resulta conforme a derecho.

Finalmente, el consejero delegado de Canal de Isabel II, ha solicitado autorización de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior de la Comunidad de Madrid.

Por otro lado, resulta preceptiva la consulta a este órgano consultivo puesto que, según el expediente examinado, la modificación supone un incremento del precio del contrato 740.342,49 euros, IVA excluido, que representa un 11,07% del importe de adjudicación del contrato, que fue de 6.685.010,00 euros. El aumento global, teniendo en cuenta todas las modificaciones, incluida la presente, es del 33,28%, 8.910.080,26 euros, IVA excluido.

Por todo ello ha de concluirse que se han cumplimentado los trámites establecidos para la modificación del contrato.

TERCERA.- Analizados los aspectos procedimentales, procede examinar a continuación la conformidad a derecho de la modificación propuesta.

La modificación unilateral (*ius variandi*) de los contratos ha sido una de las tradicionales prerrogativas exorbitantes de la Administración en la contratación administrativa frente a la regla general (*pacta sunt servanda*) del derecho privado recogida en el artículo 1256 del Código Civil “*la validez y el cumplimiento de los contratos no pueden dejarse al arbitrio de uno de los contratantes*”.

En el presente expediente las diferentes propuestas de modificación se justifican por los siguientes motivos:

“-MOD07PN100. Durante la ejecución de los trabajos se detectaron desperfectos en el interior de la tubería existente, para mantener el tratamiento de protección contra la corrosión es necesaria la reparación de dichas tuberías. Se debe reparar el tubo previamente

instalado al que se conectan las nuevas conducciones a ejecutar por el proyecto.

-MOD07PN101. En el interior de la tubería de la zona cercana a la Estación de Bombeo de Aguas Residuales (EBAR 4) de Boadilla del Monte, existen lodos y residuos semisólidos, previsiblemente orgánicos, por lo que es necesario sanear y limpiar las tuberías preexistentes al que se conectan las nuevas conducciones a ejecutar por el proyecto”.

Asimismo, se realiza la incorporación de los precios PN102 al PN109, siguientes:

“-MOD07PN102. Instalar tape de cierre realizado con chapa de acero de 10 mm de espesor, con rigidizadores.

-MOD07N103. Corte de estructura de hormigón mediante equipo de corte con disco de diamante.

-MOD07PN104. Módulo base prefabricado. HA-40, dimensiones 1,8 x 1,8 x 1,5 m³.

-MOD07PN105. Ud Losa prefabricada. HA-40, dimensiones 1,5 x 1,5 x 0,3 m³.

-MOD07PN106. Ud Módulo recrecido pref. H.A. Ø100 cm altura 100 cm.

-MOD07PN107. Ud Módulo recrecido pref. H.A. Ø100 cm altura 100 cm.

-MOD07PN108. Ud Módulo recrecido pref. H.A. Ø100 cm altura 100 cm.

-MOD07PN109. Ud Módulo cónico asimét. pref. H.A. Ø(100/60) cm altura 80 cm”.

En estos casos, los motivos que se indican son los siguientes:

“Después de realizar reuniones de coordinación con el Área de Conservación Sistema Guadarrama para la interferencia con el aliviadero de la EBAR, se constata que los tiempos de ejecución de la solución de proyecto no son compatibles con los tiempos en los que la EBAR logra permanecer sin realizar alivio de exceso de aguas. Esto provoca que, para poder realizar los trabajos con seguridad de los trabajadores de la obra y un correcto funcionamiento de la red de saneamiento existente, se tenga que plantear una solución más rápida de ejecución.

Se propone la incorporación de los precios nuevos PN102 al PN109 por la afección a la EBAR que está en funcionamiento y no permite una ventana de tiempo suficientemente grande para realizar los trabajos propuestos en proyecto con seguridad sin que haya necesidad de realizar un vertido de las aguas de la instalación.

Las partidas propuestas sustituyen a otras de proyecto para reducir los tiempos de ejecución siendo el caso del precio nuevo propuesto PN102 que sustituye un tape realizado con muro de ladrillo por un tape de acero que reduce el tiempo de colocación.

De igual manera, se sustituye la demolición con compresor de la estructura existente de hormigón por corte con disco de diamante (PN103). (...)

En el proyecto original los pozos que se reflejan son fabricados in situ. En las actuaciones de instalación de tubería del Ramal 3 en las inmediaciones de la EBAR 4 de Boadilla del Monte que afectan a su aliviadero, el tiempo de actuaciones está limitada por el tiempo que

dicha EBAR puede evitar el alivio de agua al cauce. Por ese motivo se proponen las partidas del PN104 al PN109 de módulos prefabricados de hormigón en las conducciones y pozos de saneamiento en el entorno del Arroyo Nacedero y la salida de aguas de la EBAR 4 con el propósito de acelerando su ejecución. (...)”.

Igualmente se incorporan los siguientes precios nuevos:

«MOD07PN110 y MOD07PN111. Durante la excavación de la arqueta de derivación R3, se ha detectado que aparecen limos arcillosos, a la vez que un nivel freático alto. Se saneará la zona, excavando una profundidad adicional de 0,50 m, disponiendo encachado de piedra caliza sobre el fondo de la excavación, compactándolo y extendiendo una capa geotextil sobre el saneo

-Incorporación del precio PN112 y el aumento de medición de la partida de presupuesto: U12000350 (m3). Necesario modificar las mediciones incluidas en el Presupuesto, en el Capítulo de Gestión de Residuos, dado hay que transportar tierras procedentes de la excavación a vertedero autorizado, y no se contempla medición en el Presupuesto para su carga, transporte y deposición, ni medición para canon de vertido.

-MOD07PN113. Cambio de unidad a arqueta prefabricada de hormigón con tapa de hormigón por discrepancias entre el proyecto (que contemplaba tapa de hierro) y el PPT

-MOD07PN114 y MOD07PN115. En el proyecto original se establece la partida en el presupuesto de muro de gaviones con malla trenzada de alambre. En el informe del Ayuntamiento de Boadilla del Monte de autorización de los trabajos referentes a las obras del Ramal 3, se establece que: “Se deberán reponer en su integridad, todas aquellas zonas públicas que sean afectadas por la ejecución de los trabajos,

restituyéndose el espacio público a su estado original previo al inicio de los mismos”. El muro de gaviones existente en la zona de obra está conformado con malla electrosoldada en lugar de malla trenzada de alambre como se detalla en el presupuesto del proyecto, por lo que se necesita incorporar un precio de muro de gaviones que incluya la malla electrosoldada para lograr cumplir las exigencias del ayuntamiento en su licencia de obras de restaurar el espacio público a su estado original.

-MOD07PN116. m² Entibaciones metálicas en pozos y zanjas. Por motivos de seguridad al tener que ejecutar una conducción a una profundidad en torno a los 3-4 metros».

Debe reseñarse en primer lugar que el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, en su Dictamen 194/10, de 21 de julio, consideró que *«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».*

Por otro lado, debe también advertirse que la facultad de modificación de los contratos ha sido objeto de una especial atención en el derecho europeo de contratos, sobre todo desde la sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de abril de 2004 *Succhi di Frutta* (C-496/99).

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 sana y efectiva. En este sentido la sentencia del Tribunal General (Sala Octava) de 31 de enero de 2013 (T-235/11).

Esta jurisprudencia motivó la necesaria reforma de la normativa española en lo relativo a las modificaciones contractuales por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que modificó la entonces vigente Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y autorizó al Gobierno a elaborar el TRLCSP, actualmente derogado.

Así el artículo 105 del TRLCSP establecía que los contratos sólo podrán modificarse *“(...) cuando así se haya previsto en los pliegos o en el anuncio de licitación o en los casos y con los límites establecidos en el artículo 107”*. Actualmente, el artículo 203.2 LCSP contempla la modificación del contrato durante su vigencia cuando así se haya previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares, en los términos establecidos en el artículo 204 y, 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. Así mismo, y con carácter excepcional, el artículo 109 del RDLCE contempla la modificación de contratos no prevista en el pliego de condiciones, siempre y cuando se cumplan las condiciones que establece el artículo 111.

En el presente caso, el PCAP, en su cláusula 24, contempla la posibilidad de modificación del contrato, en los términos previstos en los artículos 109 a 111 del Real Decreto Ley 3/2020.

Y a tenor de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 111 del RDLCE, las modificaciones no previstas en el pliego solo podrán realizarse cuando la modificación cumpla los siguientes requisitos:

“a) Que encuentre su justificación en alguno de los supuestos que se relacionan en el apartado 2 de este artículo.

b) Que se limite a introducir las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que la haga necesaria”.

En este sentido la propuesta de modificación razona que la modificación se plantea al amparo del artículo 111.2, letra b) del RDLCSE, según el cual:

“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 un gestor 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”.

Sobre el carácter imprevisible de una situación, el Informe de la JCCA 5/2010, de 23 de julio, sostiene que “para la determinación de si una circunstancia acaecida con posterioridad a la adjudicación de un contrato y que afecta a la ejecución del mismo es o no imprevista deben tenerse en cuenta dos ideas básicas. De una parte, que tal circunstancia, de conformidad con las reglas del criterio humano hubiera podido o debido ser prevista y, en segundo lugar, 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”.

Y respecto al riesgo imprevisible, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 28 de junio de 2018 (recurso 391/2018) recoge:

«la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre del 2003 afirma que la doctrina del riesgo imprevisible, conectada a la de la cláusula rebus sic stantibus, exige que, como consecuencia de la aparición de un riesgo que no pudo ser previsto al tiempo de celebrarse el contrato, se alteren sustancialmente las condiciones de ejecución del mismo, de manera que la prestación pactada resulte mucho más onerosa para una de las partes de lo que inicialmente había podido preverse, lo que permite la rescisión del contrato o, en su caso, la indemnización de ese mayor coste, que no debe ser asumido por la parte a quien el suceso o acontecimiento imprevisible ha perjudicado, y la STS de 19 de enero de 1998 dice que cuando por concurrir otros hechos que escapen a las previsiones normativas establecidas al efecto, se produce con ello en la relación jurídico-contractual que vincula a las partes, un desequilibrio económico de tal entidad y naturaleza, que el cumplimiento por el contratista de sus obligaciones derivadas de ella, sea excesivamente oneroso para el mismo, el cual razonablemente no pudo prever, incluso empleando una diligencia fuera de las normas en este tipo de contrataciones, entonces y en este último supuesto ha de acudir a la aplicación de la doctrina de “riesgo razonablemente imprevisible” como medio extraordinario, como extraordinarias son sus causas, para restablecer el equilibrio económico del contrato. Es decir, para que sea aplicable dicha doctrina a fin de producir los efectos pretendidos, como fórmula compensatoria de perjuicios experimentados por el contratista, es menester que las circunstancias

concurrentes desencadenantes del desequilibrio contractual, además de ser imprevisibles, sean producidas sin culpa en los contratantes».

Sobre las circunstancias imprevisibles, expresamente se hace constar en la propuesta remitida a esta Comisión que *“de conformidad con la Recomendación de 1 de marzo de 2012 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, se constata que las modificaciones del contrato se deben a errores u omisiones padecidos en la redacción del proyecto, y no fueron previsibles con anterioridad a la adjudicación de éste, habiéndose aplicado toda la diligencia requerida de acuerdo con una buena práctica profesional en la elaboración del proyecto o en la redacción de las especificaciones técnicas”.*

En este sentido, y como ya hemos hecho constar, se justifica la concurrencia de estas circunstancias en cada una de las actuaciones a realizar.

Así mismo, se indica expresamente que ninguna de las modificaciones propuestas supone una modificación sustancial del contrato, pues de haberse conocido con anterioridad no puede considerarse que otros candidatos se hubieran sentido atraídos a participar en el procedimiento de contratación ni que se hubiera seleccionado a otro candidato distinto al seleccionado inicialmente.

Por último, respecto a los límites cuantitativos, la cuantía de las modificaciones, en su conjunto, alcanzaría el 33,28%, por lo que no supera el límite legal.

En consecuencia, la propuesta de modificación del contrato sometida a dictamen atiende a las exigencias sustantivas y formales previstas en el RDLSE.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora extrae la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede la modificación 7ª del contrato para las obras del “*Proyecto Constructivo CR-040-20-CY del Ramal 3 del Segundo Anillo Principal de distribución de agua potable de la Comunidad de Madrid. Cruce M-50*”.

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 9 de septiembre de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 537/26

Excmo. Sr. Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior

C/ Alcalá, 16 - 28014 Madrid