

Dictamen n.º: **563/26**
Consulta: **Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior**
Asunto: **Contratación Pública**
Aprobación: **23.09.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 23 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 4 del contrato de obras del *“proyecto de reparación del estanque de tormentas de La China (Madrid)”*, adjudicado por el CANAL DE ISABEL II, SOCIEDAD ANÓNIMA, M.P. a la empresa VÍAS Y CONSTRUCCIONES, S.A.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 8 de septiembre 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 4 del contrato de obras del *“proyecto de reparación del estanque de tormentas de La China (Madrid)”*, adjudicado por el CANAL DE ISABEL II, SOCIEDAD ANÓNIMA, M.P. (el Canal de Isabel II, en adelante).

Al expediente se le asignó el número 559/26, 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, a la letrada vocal D^a M.^a Elena López de Ayala Casado, 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 23 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, en su sesión de 21 de marzo de 2024, (según se desprende del contrato inicial) adjudicó el contrato n ° 50/2021 para las obras del “*proyecto de reparación del estanque de tormentas de La China (Madrid)*”, a la empresa VÍAS Y CONSTRUCCIONES, S.A., por un importe de 8.273.707 euros, IVA excluido y un plazo de duración de quince meses, contados a partir del día siguiente a la fecha de la firma del acta de comprobación del replanteo. El contrato se formalizó el 17 de abril de 2024. El valor estimado del contrato ascendía a 11.578.095,55 euros, IVA excluido.

El objeto del contrato, según la cláusula segunda y el anexo I del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP, en lo sucesivo), es la ejecución de las obras del “*proyecto de reparación del estanque de tormentas de La China (Madrid)*”.

En cuanto al régimen jurídico del contrato, la cláusula 1 del 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 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. (En lo sucesivo, RDLCSE).

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 por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE. (En adelante, LCSP).

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 cuanto sigue:

«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 RDLCSE.

(...)

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.- Conforme se explica en el informe de la Subdirección de Contratación, relativo a la modificación propuesta, el acta de comprobación de replanteo resultó negativa. El 17 de septiembre de 2024 se firmó “*el acta de orden de inicio de las obras*”. Con fecha 20 de noviembre de 2025, fue aprobada la primera ampliación del plazo del contrato, sin añadir dotación presupuestaria adicional, con un plazo de duración de doce meses, desde el 17 de diciembre de 2025 hasta el 16 de diciembre de 2026, ambos inclusive.

3.- Durante la ejecución del contrato se han aprobado las siguientes modificaciones, de las que se ha facilitado el informe técnico y el acuerdo de modificación firmado con el contratista:

- Modificación 1ª: aprobada el 10 de febrero de 2025, debido a la necesidad de incluir unidades de obra no previstas en los documentos que rigen la licitación por importe de 199.853,87 €, lo que supone un incremento del precio del 2,42%.

- Modificación 2ª: aprobada el 11 de agosto de 2025, por la necesidad de incluir trabajos no previstos en los documentos que rigen la licitación al amparo del apartado b del artículo 111.2 del RDLCSE. Su importe alcanza la cifra de 924.357,92 €, que representan un incremento del precio del 11,17 %, y un incremento acumulado del 13,59%.

- Modificación 3ª: aprobada el 23 de enero de 2026 por el mismo motivo, por valor de 524.343,65 €, que representa un aumento del precio del contrato del 6,34 %, que unido a las modificaciones anteriores implica un incremento acumulado del precio de un 19,93%.

4.- Se emite informe técnico suscrito el 14 de julio de 2026, por la directora de las Obras y el jefe del Área de Construcción, Depuración y Reutilización de Redes de Abastecimiento, con el visto bueno del subdirector de Construcción, del día 15 de julio y del director de Innovación e Ingeniería, del día 16 de julio. En él se propone la modificación n.º 4 del contrato, no prevista en la documentación que rige la licitación, debido a la concurrencia de circunstancias sobrevenidas no previsibles, al amparo del artículo 111.2 b) del RDLCSE.

Tras la relación de las unidades de obra que se consideran necesarias y sus precios, se justifica la necesidad de cada uno de los trabajos necesarios para la correcta ejecución de la obra, consistentes en el desmantelamiento de una rampa provisional y la reconstrucción de muelle de carga; la instalación de bordillos desmontables; la reutilización de cámaras de descarga; la incorporación de válvulas de llenado y de medidores de nivel de radar; el cambio de ubicación de grupos oleohidráulicos; nuevas conducciones oleohidráulicas y bandejas; la instalación de un mecanismo de control del sistema de limpieza; la ejecución de un cuadro de fuerza y mando de las bombas de rebaje del nivel freático y piezómetros; la adecuación de secciones de cables eléctricos; la adecuación y ampliación del sistema de bandejas portacables; la rehabilitación de paramentos y vigas y por último, instalación de un sistema de auscultación estructural.

Asimismo, se considera que dichas modificaciones responden al supuesto establecido en el artículo 111.2 b) del RDLCSE, en cuanto derivan *“de situaciones sobrevenidas no previsibles, no alteran la naturaleza del contrato y la modificación implica una alteración en la cuantía del contrato que no excede, aislada o conjuntamente con otras modificaciones, del 50% de su precio inicial”*.

En particular, en el citado informe técnico se pone de manifiesto que dicha modificación supone un incremento del precio de 837.541, 68 euros, lo que implica una variación de este de un 10,12% que, unido a las modificaciones previas, determinan un incremento de precio de 2.486.097,12 euros, es decir, un incremento porcentual del 30,05%, del precio del contrato. Se especifica que, tras dicha modificación, el precio del contrato ascendería a 10.759.804,20 euros.

El informe también hace constar la aceptación del contratista, si bien no se ha aportado justificante al respecto. En el anexo I de este informe, bajo la rúbrica: *“consentimiento del contratista: acta de precios nuevos y balance detallado”* se incluye un cuadro resumen de lo expuesto, sin firmar por el contratista. Además, incorpora otros tres anexos sin contenido, con las siguientes rúbricas: resumen de la modificación a efectos de su publicación en el perfil del contratante por la Subdirección de Contratación; informe complementario de la asistencia técnica, y descomposición de precios.

5.- Figura un informe del subdirector general de Contratación, quien concluye señalando: *“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”.

6.- El 6 de agosto 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 4 del contrato.

7.- 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 del sector público”*.

El contrato que nos ocupa ha sido suscrito por el Canal de Isabel II, empresa pública de la Comunidad de Madrid que, según el artículo 2 de sus estatutos, tiene como objeto social, entre otros aspectos, *“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 del artículo 3.3 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 artículo 7 del 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 y en la disposición adicional primera c) 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.

La solicitud de dictamen se ha formulado por el consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, 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 21 de marzo de 2024, cuyo objeto son las obras del *“proyecto de reparación del estanque de tormentas de La China (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.

Al amparo del apartado 2 de la disposición adicional octava de la LCSP *“la adjudicación por las entidades del sector público que no tengan el carácter de Administraciones Públicas de contratos que tengan por objeto alguna de las actividades enumeradas en el ámbito de aplicación objetiva de la legislación vigente sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, se regirá por dicha legislación, salvo que una Ley sujete estos contratos al régimen previsto en la presente Ley, en cuyo caso se les aplicarán las normas previstas para los contratos sujetos a regulación armonizada”*.

En consecuencia, el contrato cuya modificación se pretende se rige por el RDLCSE, cuyo Libro I tiene por objeto 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 (en adelante, Directiva 2014/25/UE), 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. El artículo 8 del citado Real Decreto Ley, bajo la rúbrica agua, desarrolla el ámbito objetivo de aplicación del mismo a las siguientes actividades:

“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.

3. No se considerará como una actividad con arreglo al apartado 1 el suministro de agua potable a redes destinadas a prestar un servicio al público por parte de una entidad contratante distinta de los poderes adjudicadores, cuando se cumplan todas las condiciones siguientes:

a) Que la producción de agua potable por parte de la entidad de que se trate se realice porque su consumo sea necesario para el ejercicio de una actividad distinta de las contempladas en los artículos 8 a 11.

b) Que la alimentación de la red pública dependa exclusivamente del propio consumo de la entidad contratante y no haya superado el 30 por ciento de la producción total de agua potable de la entidad contratante tomando en consideración la media de los tres últimos años, incluido el año en curso”.

A la vista del objeto contractual, [*“proyecto de reparación del estanque de tormentas de La China (Madrid)”*], tal como se menciona en los pliegos, el contrato se encuentra sometido al citado Real Decreto Ley. Sólo se aplicarán las reglas de la LCSP cuando así lo disponga expresamente el RDLCE.

Por tanto, en la modificación contractual objeto del presente Dictamen, han de tenerse en cuenta los artículos 109 a 112 del citado RDLCSE, preceptos que tienen carácter de legislación básica puesto que la disposición final séptima del mismo, en su apartado 1, establece que 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.

Dicha normativa distingue entre modificaciones previstas y no previstas en la documentación que rige la licitación. De acuerdo con la documentación, se tramita como una modificación no prevista en el pliego.

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”.

La exigencia de dictamen del Consejo de Estado puede entenderse realizada al órgano equivalente de la comunidad autónoma, como es el caso de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, al amparo del artículo 5.3 f) d de la Ley 7/2015.

Tal como se ha descrito en los antecedentes de hecho, la modificación supone un incremento del precio del contrato de 837.541,68 euros, IVA excluido, que implica una variación de aquel de un 10,12%, lo que, unido a las modificaciones previas, determinan un incremento total del precio de 2.486.097,12 euros, representando un incremento porcentual acumulado del precio del contrato de un 30,05%, superior al 20% que fija el artículo 112 del RDLCSE, por lo que es obligada la emisión del presente dictamen.

En el caso que nos ocupa, el pliego de cláusulas administrativas del contrato, 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 justificativo de la modificación del contrato, elaborado por la directora de las Obras y el jefe del Área de Construcción, Depuración y Reutilización de Redes de Abastecimiento, con el visto del subdirector de Construcción, y del director de Innovación e Ingeniería. Según se indica, la empresa contratista ha mostrado su conformidad con la modificación del

contrato propuesta. Ahora bien, el documento acreditativo de dicho aspecto ha de incluirse en el expediente, al amparo del artículo 70.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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. Asimismo, 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 todo ello ha de concluirse que se han cumplimentado los trámites establecidos para la modificación del contrato. No obstante, procede recordar que serán necesarias las publicaciones que se exigen en el artículo 112.2 del RDLCSE, las cuales están previstas en la ya citada cláusula 27 del pliego.

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*”. Por ello, como señala el informe 4/2025, de 19 de diciembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid: “*la potestad de modificación del contrato debe tener carácter excepcional y los requisitos y límites deben interpretarse de forma rigurosa*”.

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 ha reiterado en dictámenes posteriores, como en el Dictamen 38/26, de 28 de enero, o en el más reciente Dictamen 537/26, de 9 de septiembre, 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 se pronuncia la sentencia del Tribunal General (Sala Octava) de 31 de enero de 2013 (T- 235/11). Por su parte, la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 16 de octubre de 2025-C 282/2024 justifica los límites de las modificaciones contractuales en “*el respeto de los principios de igualdad de trato y de transparencia, al mismo tiempo que introduce cierta flexibilidad en la aplicación de las normas que regulan los contratos y los acuerdos marco, con el fin de permitir a los poderes adjudicadores responder de manera pragmática a las situaciones a las que se enfrentan durante la ejecución de los contratos y de los acuerdos marco (véanse, en este sentido, las sentencias de 3 de febrero de 2022, *Advania Sverige y Kammarkollegiet*, C-461/20, apartados 32 y 37, y de 7 de diciembre de 2023, *Obshtina Razgrad*, C-441/22 y C-443/22, apartado 61)*”.

En el presente expediente, las diferentes propuestas de modificación se amparan en el artículo 111.2 b) del RDLCSE, que permite modificaciones con base en circunstancias sobrevenidas 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”.

El cumplimiento de los dos últimos puntos no resulta controvertido, puesto que la naturaleza privada del contrato se mantiene y, el importe de la modificación por este motivo, acumulada a las previas, no alcanza el 50% del precio inicial del contrato. En el informe técnico se indica que la modificación *“se limita a introducir las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que la hace necesaria”*.

Por lo que respecta al punto primero, es de aplicación lo manifestado por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado en relación con el carácter imprevisible de una situación. Así, en el Informe 5/2010, de 23 de julio establece 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”*.

Igualmente, 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”*.

En el informe técnico se explica, en dicha línea, que *“la necesidad de la modificación se deriva de circunstancias que un gestor diligente no hubiera podido prever, puesto que durante la ejecución de la obra se han puesto de manifiesto condicionantes técnicos y constructivos que no podían ser anticipados en fase de proyecto, en la que el estanque se encontraba en funcionamiento”*. El informe de contratación justifica la concurrencia de este requisito del siguiente modo: *“En efecto, la necesidad de la modificación se deriva de circunstancias que se han puesto de manifiesto durante la ejecución de la obra que, o bien, se trata de trabajos contemplados en el proyecto pero que durante la ejecución se ha evidenciado que no son necesarios o que se deben ejecutar de otra forma; u omisiones en el proyecto o incremento en las mediciones de determinadas unidades respecto a las contempladas en el propio proyecto. Estos condicionantes técnicos y constructivos no pudieron ser anticipados en fase de redacción del proyecto toda vez que el tanque de tormentas se encontraba en funcionamiento y ha sido en la fase de ejecución en la que se han puesto de manifiesto”*.

Las circunstancias sobrevenidas son igualmente especificadas para cada una de las modificaciones proyectadas, en el informe técnico.

Así, dicho informe justifica el desmantelamiento de una rampa provisional y la reconstrucción de muelle de carga del siguiente modo: *«La rampa provisional de acceso al interior del estanque fue autorizada en la Modificación de Contrato n.º 1 como solución alternativa a la prevista en el proyecto, que contemplaba el acceso mediante apertura de huecos en la cubierta. Esta rampa, ejecutada para facilitar la limpieza y mejorar los accesos durante la obra, no formaba parte de las unidades originalmente previstas. Una vez definida la configuración final del estanque y del entorno del muelle de carga, resulta necesario proceder a la retirada de dicha rampa provisional, actuación que tampoco estaba contemplada en el proyecto inicial al tratarse de un elemento introducido durante la modificación. Por ello, se considera imprescindible incorporar al presupuesto el precio nuevo MOD04PC50 “Retirada de rampa provisional”, así como incrementar la medición correspondiente de gestión de tierras en el capítulo de gestión de residuos».*

El mismo informe explica que la instalación de bordillos desmontables resulta necesaria como consecuencia de una obra introducida en la primera modificación del contrato, consistente en el *“corte de los muros divisorios entre vasos con objeto de permitir el acceso directo de maquinaria durante los trabajos de limpieza del estanque y la ejecución de las obras”*. Tras analizar la situación resultante y en coordinación con el Área de Operaciones y el Ayuntamiento de Madrid, se ha decidido mantener el estanque como un único vaso, descartando la reconstrucción de los muros divisorios. Esta solución facilita las labores de explotación y mantenimiento y evita los problemas de acceso para mantenimiento asociados a la compartimentación original. No obstante, para garantizar el correcto guiado de la ola de lavado durante las operaciones de limpieza y mantener la delimitación funcional de las distintas calles del estanque, resulta necesario cerrar los huecos

mediante elementos desmontables. Estos deberán permitir la continuidad hidráulica requerida durante las operaciones de limpieza y posibilitar su retirada para permitir el paso de maquinaria cuando sea necesario. Para ello se ha definido la instalación de barreras desmontables, constituidas por elementos resistentes y fácilmente manipulables. Por todo lo anterior, resulta necesario incorporar al presupuesto la unidad MOD04PC065 *“Fabricación, suministro y montaje de barrera desmontable para el cierre de muro de separación”*.

La reutilización de cámaras de descarga se impone ya que *“el proyecto contempla la demolición completa de las cámaras de descarga y su posterior reconstrucción para adaptarlas al recrecido previsto de la solera. No obstante, la ejecución de estos trabajos implica la generación de vibraciones sobre elementos existentes y una elevada producción de polvo en un entorno confinado, incrementando los riesgos asociados a la obra y dificultando la compatibilidad con otras actividades simultáneas. Por este motivo, se consideró la posibilidad de reutilizar las cámaras existentes mediante su recrecido, evitando su demolición completa”*.

La incorporación de electroválvulas de llenado de control automático deriva, según el citado informe, de la necesidad de ser limpiadas automáticamente. Las manuales, presupuestadas inicialmente, no pueden integrarse en el sistema de control que gobierna los ciclos de llenado de cámaras y de lavado.

El presupuesto de medidores de nivel de radar se justifica del siguiente modo:

“El proyecto contempla la instalación de nuevos medidores de nivel tipo radar para controlar el llenado de las cámaras de descarga, sustituyendo a las boyas existentes cuyo funcionamiento resulta inadecuado en presencia de agua residual. Sin embargo, en el

presupuesto no figura ningún precio destinado a esta instrumentación.

Dado que los medidores de nivel radar son imprescindibles para el correcto funcionamiento y automatización del sistema, resulta necesaria la inclusión de la unidad MOD04PC045 “Medidor de nivel de radar, soporte en acero inoxidable y caja de empalme”.

El cambio de ubicación de grupos oleohidráulicos se explica porque se ha detectado que *“el exterior es única disposición que permite asegurar condiciones de explotación compatibles con la vida útil prevista de los equipos. Asimismo, esta ubicación permite concentrar en un entorno protegido los cuadros eléctricos y de control asociados al sistema, garantizando su conservación y funcionamiento”.*

Continúa el informe explicando la necesidad de nuevas conducciones oleohidráulicas y bandejas, que se escuda en los cálculos realizados por el fabricante de las clapetas, en el hecho de que las mediciones iniciales no se ajustaban a las necesidades reales de funcionamiento y a la necesidad de reubicación de los grupos

Prosigue con la instalación de un mecanismo de control del sistema de limpieza, porque el centro de control de motores que se pretendía ampliar, se encuentra en proceso de renovación, por lo que *“para garantizar la puesta en servicio del sistema de limpieza al finalizar los trabajos, resulta necesario incorporar una solución independiente que permita su funcionamiento autónomo”.*

La ejecución de un cuadro de fuerza y mando de las bombas de rebaje del nivel freático y piezómetros se justifica en los estudios hidrológicos empíricos realizados en obra, que demostraron que era necesario ampliar el sistema hasta un total de doce pozos, con sus correspondientes bombas y piezómetros asociados, frente a los cuatro inicialmente previstos.

El mismo informe expone que la adecuación de secciones de cables eléctricos deriva de la nueva definición de los equipos electromecánicos, de los sistemas de control y de la instalación de alumbrado. Esta explicación es desarrollada del siguiente modo: *“Se ha realizado el cálculo completo de las secciones de las líneas de alimentación y señal, considerando las intensidades reales de funcionamiento, las longitudes de los trazados, las caídas de tensión admisibles y las condiciones de instalación. Como resultado de dicho análisis, se ha comprobado que parte de las secciones previstas en el proyecto no resultan adecuadas para las necesidades finales de la instalación. En consecuencia, resulta necesario sustituir determinados cables contemplados en el proyecto por otros de mayor sección, así como incorporar nuevas líneas no previstas inicialmente para dar servicio a los nuevos equipos y sistemas definidos durante el desarrollo de la obra”.*

La obra consistente en la adecuación y ampliación del sistema de bandejas portacables se justifica así: *“Una vez definidas las nuevas líneas de cableado y analizada la instalación existente, se ha comprobado que gran parte de las bandejas previstas para su reutilización se encuentran completamente ocupadas por cables correspondientes a instalaciones actualmente en servicio. Asimismo, se ha constatado el deterioro de diversos tramos y de sus elementos de soporte, lo que impide su aprovechamiento en las condiciones previstas en proyecto. En consecuencia, resulta necesario complementar y adaptar el sistema de bandejas portacables mediante la instalación de nuevos tramos, la sustitución de aquellos que presentan un estado deficiente y la adecuación de los soportes existentes. Del mismo modo, se requiere realizar el traspaso de los cables actualmente en servicio, garantizando la continuidad de funcionamiento de las instalaciones afectadas y la correcta segregación entre circuitos de fuerza y señal”.*

La necesidad de la obra de rehabilitación de paramentos y vigas es explicada en el mismo informe técnico del siguiente modo: *“Durante la inspección detallada del interior del estanque se han identificado zonas localizadas de deterioro en los paramentos de los muros pantalla y en algunas vigas que soportan la cubierta de placas alveolares. En estos puntos se observa armadura con recubrimiento insuficiente o inexistente, situación que no era apreciable durante la redacción del proyecto.*

Para poder determinar con precisión el alcance de la reparación, es necesario realizar una limpieza específica de los paramentos afectados, ya que el proyecto únicamente contemplaba la limpieza de la losa. A partir de la inspección visual realizada, se estima que la superficie afectada puede situarse en torno al 5 % del total, si bien esta cifra es orientativa y podrá ajustarse tras la limpieza y evaluación completa.

El tratamiento propuesto consiste en aplicar un procedimiento análogo al ejecutado en la base de los pilares: saneo y limpieza del hormigón deteriorado, pasivación de armaduras, aplicación de mortero de reparación estructural para restituir el recubrimiento y proteger las armaduras frente a la corrosión.

La ejecución de estas reparaciones en esta fase es imprescindible para garantizar la durabilidad de la infraestructura, evitando la progresión de la corrosión y la pérdida de sección resistente en elementos estructurales clave”.

Finalmente, la modificación relativa a la instalación de un sistema de auscultación estructural viene justificada en el citado informe técnico como sigue:

“Durante la revisión de la solución proyectada se ha constatado que la tipología de sensores y la arquitectura del sistema definida en el proyecto no garantizan la obtención de datos fiables, por lo que

resulta imprescindible ajustar determinados elementos para asegurar la funcionalidad del sistema de auscultación”.

En relación con las justificaciones expuestas, cabe recordar que se trata de cuestiones técnicas y que es el director facultativo quien ha de tomar las decisiones sobre la ejecución de la obra, sobre la interpretación de la norma aplicable a la misma y asumir la responsabilidad última de la conformidad y legalización de dicha ejecución, como reconoce la jurisprudencia menor (por todas la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de Valladolid 930/2025, de 18 de julio – recurso de apelación 676/2024-).

Sin perjuicio de lo anterior, se debe advertir que, de acuerdo con el tenor literal del informe técnico justificativo de la modificación proyectada, la obra consistente en medidores de nivel de radar estaba ya incluida en el proyecto inicial. Aunque no se incluyera en el presupuesto de la Administración, sí debió ser contemplado por los licitadores y en caso, de duda, debieron haber planteado las dudas que consideraran oportunas. Por consiguiente, consideramos que no se trata de una necesidad nueva, derivada de circunstancias sobrevenidas, en el sentido señalado por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado. Admitir la obra como imprevista en la modificación proyectada, podría vulnerar la libre competencia, en cuanto otros licitadores podrían haber incluido su coste en su oferta. Ha de recordarse que, en el modelo de oferta económica, los licitadores afirman conocer y aceptar las condiciones, requisitos y obligaciones establecidos en los pliegos del procedimiento de licitación referido al contrato.

Nos remitimos a la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 7 de junio de 2012 (recurso de casación 4598/2009) que afirma que “una reiterada

doctrina de esta Sala - de la que es una muestra la sentencia antes mencionada de 11 de julio de 2006, casación núm. 410/2004 - viene declarando que los pliegos son vinculantes cuando no han sido impugnados; y que puede resultar contrario a la buena fe el que se consienta una o varias cláusulas, aceptando el procedimiento de contratación pública mediante la propia participación, y luego impugnar la adjudicación, al no resultar adjudicatario, con el argumento de que los actos de preparación consentidos son contrarios al ordenamiento jurídico”.

Por consiguiente, entendemos que la obra consistente en medidores de nivel de radar no puede considerarse una modificación contractual amparada en el artículo 111.2 b) del RDLCE. Por ello, deben recalcularse los costes de la modificación total, suprimiendo los costes imputables a esta obra.

Por lo expuesto, la propuesta de modificación del contrato sometida a dictamen atiende a las exigencias sustantivas y formales previstas en el RDLCE, con la salvedad mencionada.

CUARTA.- Antes de concluir, procede recordar la cláusula 15 del PCAP, referida a la garantía del contrato, según la cual: *“Cuando, como consecuencia de una modificación del contrato, experimente variación el precio del mismo en más del 15 por ciento, deberá reajustarse la garantía, para que guarde la debida proporción con el nuevo precio modificado, en el plazo de quince días contados desde la fecha en que se notifique al empresario el acuerdo de modificación”.*

Según el informe de la Subdirección de Contratación, dado que la modificación proyectada supone un incremento del precio del contrato de un 10,12%, no procede reajustar la garantía presentada por el contratista, por no alcanzar el porcentaje del 15%.

Sin embargo, no podemos obviar que con carácter previo ya ha habido otras modificaciones contractuales, que han supuesto incrementos del 2,42%, 11,17% y 6,34% del precio; esto es, un total de 19,93%, que, sumados a la modificación analizada, representa una modificación aquel de un 30,05%. Este porcentaje acumulado es el que el artículo 112 del RDLCSE tiene en consideración para que en la tramitación de la modificación se exija autorización de la Administración, previo dictamen preceptivo del órgano consultivo.

No consta que se haya reajustado la garantía inicial con ocasión de las citadas modificaciones, por lo que, de confirmarse esta situación, entendemos que procede el reajuste de aquella, para que guarde la debida proporción con el nuevo precio contractual, tal como se indica en la cláusula indicada, y de acuerdo con una interpretación sistemática del pliego, y de conformidad con la finalidad que la ley atribuye a las garantías.

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

CONCLUSIÓN

Procede la modificación n.º 4 del contrato de obras del *“proyecto de reparación del estanque de tormentas de La China (Madrid)”*, adjudicado por el CANAL DE ISABEL II, SOCIEDAD ANÓNIMA, M.P. a la empresa VÍAS Y CONSTRUCCIONES, S.A. salvo en lo relativo a la instalación de nuevos medidores de nivel tipo radar, ya que, por los motivos expuestos, no se encuentra amparada en el artículo 111.2 b) del RDLCSE.

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 23 de septiembre de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 563/26

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

C/ Alcalá, 16 - 28014 Madrid