

Dictamen n.º: **500/25**  
Consulta: **Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior**  
Asunto: **Contratación Pública**  
Aprobación: **08.10.25**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 8 de octubre de 2025, 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 6 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, S.A. a la empresa OBRASCON HUARTE, S.A.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 11 de agosto de 2025 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 6 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 461/25, 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).

Apreciada la omisión de documentación en el expediente aportado, se procedió a requerir el complemento del mismo el pasado 25 de agosto, siendo cumplimentado el 5 de septiembre posterior, reanudándose el cómputo del plazo para la emisión del presente dictamen.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Hernández Claverie, 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 8 de octubre de 2025

**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, S.A., M.P.”), en su sesión de 26 de octubre de 2023, adjudicó el contrato nº 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, es la ejecución de las obras del “*Proyecto CR-040-20-CY Proyecto Constructivo del Ramal 3 del Segundo Anillo Principal de Distribución de Agua Potable de la Comunidad de Madrid. Cruce M-50*” y Adenda al “*Proyecto Constructivo del Ramal 3 del Segundo Anillo Principal de Distribución de Agua Potable de la Comunidad de Madrid. Cruce M-50*”.

La cláusula 27 del pliego de cláusulas administrativas particulares establece que *“el contrato podrá modificarse en los términos previstos en los artículos 109 a 111 del RDLCSE”*.

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.*

*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, LCSP.*

*Las reclamaciones que se presenten por infracción de las normas contenidas en el RD-LCSE se tramitarán de conformidad con lo establecido en el Capítulo II del Título VII del Libro primero del RD-LCSE. 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 lo que respecta a la modificación del contrato, la cláusula 27 del pliego de cláusulas administrativas particulares establece:

*«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, S.A., el 26 de octubre de 2023 se adjudica el contrato a la entidad Obrascon Huarte, 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 replanteo, 3 años (folio 419).

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 ha aprobado las siguientes modificaciones:

- Modificación 1ª: aprobada el 23/04/2024 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 22/07/2024 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 09/10/2024 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 08/01/2025 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 27/03/2025 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%.

6.- Con fecha 20 de mayo de 2025, 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 6 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, para cumplir con el requerimiento de la Demarcación de Carreteras del Estado de la Comunidad de Madrid y poder realizar las actuaciones dentro del objeto del contrato de construcción de un paso superior a la conducción dn 1600 mm sobre la carretera M-50 en sustitución de la hinca fallida que en su momento se ejecutó con el fin de cruzar la conducción del Ramal 3 bajo la M-50, se expone:

*“Las obras del proyecto constructivo del RAMAL 3 DEL SEGUNDO ANILLO PRINCIPAL DE DISTRIBUCIÓN DE AGUA POTABLE DE LA COMUNIDAD DE MADRID. CRUCE M-50. CR-040-20-CY, incluyen diversas actuaciones para puesta en servicio del Tramo 5 y Tramo 6 del Segundo, así como del Ramal 3, entre las que se encuentra la construcción de un paso superior de la conducción dn 1600 mm sobre la carretera M-50 mediante un cajón prefabricado en cuyo interior se aloja la tubería. Este paso también será usado como pasarela peatonal dando continuidad al anillo ciclista ejecutado por el Ayuntamiento de Boadilla del Monte.*

*Este paso superior sustituye a la hinca fallida que en su momento se ejecutó con el fin de cruzar la conducción del Ramal 3 bajo la M-50.*

*A petición de la Demarcación de Carreteras del Estado en la Comunidad de Madrid, órgano dependiente del ministerio de Fomento, se solicitó el estudio y la redacción de un proyecto en el que se diera solución al cegado de esta hinca fallida, trabajo que fue realizado por el Área de Proyectos de Abastecimiento, recogiendo las solicitudes del Ministerio, así como su aprobación formal. Este proyecto se denomina PROYECTO DE SELLADO DE POZOS, P.K. 70+300 DE LA M-50. T.M BOADILLA DEL MONTE.*

*Además, para poder ejecutar tanto la escalera de acceso a la pasarela peatonal como la restitución del terreno natural anterior a las obras, se produce una interferencia en el pozo de recepción de la hinca fallida ejecutada, de modo que previo a la ejecución de la misma habría que proceder al sellado previo del mencionado pozo de recepción.*

*Por último, como se indica en el documento de aprobación enviado por la Demarcación de Carreteras, se va a solicitar aval para la garantía de la adecuada realización de los trabajos y posibles daños que pudieran producirse en las infraestructuras por ellos gestionadas. Esta circunstancia deriva en responsabilidades solapadas entre la ejecución de las obras contratadas y las obras de sellado de los pozos y cegado de la hinca, lo que imposibilita la participación de un tercero en la ejecución de los trabajos propuestos en la presente modificación.*

*Por todo lo anterior, se considera necesaria la incorporación de las unidades necesarias para la inclusión del PROYECTO DE SELLADO DE POZOS, P.K. 70+300 DE LA M-50. T.M BOADILLA DEL MONTE*

*en el actual contrato del RAMAL 3 DEL SEGUNDO ANILLO PRINCIPAL DE DISTRIBUCIÓN DE AGUA POTABLE DE LA COMUNIDAD DE MADRID. CRUCE M-50. CR-040-20-CY”.*

Asimismo, en el citado informe técnico, se pone de manifiesto que, la incorporación de las unidades de obra no previstas en la documentación que rige la licitación supone un incremento de 692.528,82 €, IVA excluido, lo que supone un incremento del 10,36 % sobre el importe de adjudicación del contrato (6.685.010,00 euros, IVA excluido). El importe total del conjunto de modificaciones a origen del contrato asciende a 1.484.727,77 €, IVA excluido, lo que supone un incremento del 22,21 % del precio inicial del contrato.

El informe también hace constar la aceptación del contratista con fecha 22 de abril de 2025, 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 16 de julio de 2025, 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 RD-LCSE, 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 24 de julio de 2025, el consejero delegado del Canal de Isabel II, S.A. M.P. 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 6 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, S.A. M.P, 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 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) 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, S.A. M.P de la actividad relacionada con el servicio esencial de gestión del ciclo integral del agua, relacionada en el artículo 8 del Real Decreto Ley 3/2020, 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 Real Decreto Ley 3/2020, preceptos que tienen formalmente el carácter de legislación básica puesto que la disposición final séptima del real decreto ley 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 Real Decreto Ley 3/2020 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.

Por su parte, el párrafo segundo, apartado 1 del artículo 319 de la LCSP, referido a los contratos celebrados por los poderes adjudicadores

que no pertenezcan a la categoría de Administraciones Públicas, señala que *“en los casos en que la modificación del contrato no estuviera prevista en el pliego de cláusulas administrativas particulares, siempre que su importe sea igual o superior a 6.000.000 de euros y la cuantía de la modificación, aislada o conjuntamente, fuera superior a un 20 por ciento del precio inicial del contrato, IVA excluido, será necesaria la autorización del Departamento ministerial u órgano de la administración autonómica o local al que esté adscrita o corresponda la tutela de la entidad contratante, previo dictamen preceptivo del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma”*.

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, S.A. M.P 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 de 692.528,82 euros, IVA excluido, que representa un 10,36 por ciento 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 22,21%. 8.916.063,30 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 “*[l]a validez y el cumplimiento de los contratos no pueden dejarse al arbitrio de uno de los contratantes*”.

Esta prerrogativa exige como presupuesto previo la concurrencia de razones de interés público, tal y como establece expresamente el artículo 203 LCSP.

En el presente expediente la propuesta de modificación justifica el interés público al declarar:

*“..... en las obras objeto del contrato, se encuentran incluidas diversas actuaciones para la puesta en servicio del Tramo 5 y Tramo 6 del segundo anillo de distribución de agua potable, así como del ramal 3, entre ellas está incluida la construcción de un paso superior de la conducción dn 1600 mm sobre la carretera M-50 mediante un cajón prefabricado en cuyo interior se aloja la tubería. Este paso también será usado como pasarela peatonal dando continuidad al anillo ciclista ejecutado por el Ayuntamiento de Boadilla del Monte. Este paso superior sustituye a la hinca fallida que en su momento se ejecutó con el fin de cruzar la conducción del Ramal 3 bajo la M-50.*

*La Demarcación de Carreteras del Estado en la Comunidad de Madrid, dependiente del Ministerio de Fomento, solicitó un proyecto*

*que diese solución al cegado de la hinca fallida. El propósito del modificado es cumplir con el requerimiento de la Demarcación de Carreteras del Estado de la Comunidad de Madrid incluyendo las unidades de obra necesarias para la inclusión del Proyecto de sellado de pozos, P.K. 70+300 de la M-50 T.M. Boadilla del Monte en el actual contrato 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, para que se autorice el inicio de las actuaciones dentro del objeto del contrato de construcción de un paso superior a la conducción dn 1600 mm sobre la carretera M-50 en sustitución de la hinca fallida con el fin de cruzar la conducción del Ramal 3 bajo la M-50”.*

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/17 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, y, con carácter excepcional, el artículo 109 del Real Decreto Ley 3/2020 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 Real Decreto Ley 3/2020, 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 Real Decreto Ley 3/2020, 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 escapan 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, la propuesta recoge que la modificación deriva de circunstancias sobrevenidas que eran imprevisibles cuando tuvo lugar la preparación de la licitación del contrato y que sólo han sido desveladas una vez que la obra estaba en ejecución. Las modificaciones del contrato se deben a 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.

El propósito del modificado es cumplir con el requerimiento de la Demarcación de Carreteras del Estado de la Comunidad de Madrid

incluyendo las unidades de obra necesarias para la inclusión del proyecto de sellado de pozos, P.K. 70+300 de la M-50 T.M. Boadilla del Monte en el actual contrato 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, para que se autorice el inicio de las actuaciones dentro del objeto del contrato de construcción de un paso superior a la conducción dn 1600 mm sobre la carretera M-50 en sustitución de la hinca fallida con el fin de cruzar la conducción del Ramal 3 bajo la M-50. Este paso también será usado como pasarela peatonal dando continuidad al anillo ciclista ejecutado por el Ayuntamiento de Boadilla del Monte. Según se refiere también, a efectos de lo dispuesto en el artículo 111.1.b) del Real Decreto Ley 3/2020, la modificación se limita a introducir las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que la hace necesaria.

Continuando con el examen de las condiciones exigidas en el artículo 111.2.b) del Real Decreto 3/2020, junto con el acaecimiento de un hecho imprevisible se exige la concurrencia de la necesidad de que la modificación se derive de circunstancias que un gestor diligente no hubiera podido prever, la preservación de la naturaleza global del contrato y no sobrepasar determinados umbrales cuantitativos.

Sobre la primera cuestión, la hinca fallida y las nuevas exigencias constructivas requeridas por el órgano competente en materia de Carreteras, ninguna duda ofrece que son circunstancias no previsibles en el momento de la adjudicación del contrato.

Respecto a los límites cuantitativos, la cuantía de las modificaciones, en su conjunto, alcanzaría el 22,21%, 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 Real Decreto Ley 3/2020.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede la modificación 6ª 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 8 de octubre de 2025

El Presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 500/25

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

C/ Alcalá, 16 - 28014 Madrid