



S.J. 41/2024

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, en relación con la **modificación nº 1 del contrato titulado “Obras de mejora, acondicionamiento, reparación y mantenimiento en CEIP San José de Valderas en Alcorcón”**.

A la vista de los antecedentes remitidos, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4.1.h) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid y en el artículo 191 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, tenemos el honor de emitir el siguiente:

## INFORME

### ANTECEDENTES DE HECHO

**Primero.** - Con fecha 22 de marzo de 2024, ha tenido entrada en esta Abogacía General un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe, a propósito de la modificación del contrato referenciado.

A la petición de Informe se acompaña la siguiente documentación:

-Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que ha de regir en el contrato de obras de mejora, acondicionamiento, reparación y mantenimiento en CEIP San José de Valderas en el municipio de Alcorcón a adjudicar por procedimiento abierto

simplificado abreviado, mediante criterio único - actuación incluida en el PIR 2016/2019 prorrogado, así como el Pliego de Prescripciones Técnicas Generales.

-Orden de la Consejería de Administración Local y Digitalización, por la que se adjudica el contrato, a DECON-86, S.A., por importe de 52.397,94 euros, IVA incluido, de fecha 5 de abril de 2022.

-Solicitud de modificación del proyecto, suscrita por el redactor de proyecto, con fecha de 5 mayo de 2023.

-Contrato formalizado el 9 de mayo de 2022.

-Informe técnico justificativo, de 15 de junio de 2023, del técnico del Área de Equipamientos Urbanos, con el visto bueno de la Jefatura de dicha Área.

-Orden de la Consejería de Administración Local y Digitalización por la que se autoriza la redacción de un proyecto modificado nº1 en el expediente de contratación de las obras de la actuación denominada "Obras de mejora, acondicionamiento, reparación y mantenimiento del CEIP San José de Valderas" en el municipio de Alcorcón, actuación incluida en el Programa de Inversión Regional 2016-2019 prorrogado, de 20 de junio de 2023.

-Informe técnico de proyecto modificado, de fecha 7 de agosto de 2023, confeccionado por el Jefe de Servicio del Área de Equipamientos Urbanos, con el visto bueno de la Jefatura de dicha Área.

-Proyecto modificado "CEIP San José de Valderas obras de mejora, acondicionamiento, reparación y mantenimiento", de 24 de octubre de 2023.

-Informe del proyecto modificado, de fecha 7 de noviembre de 2023, confeccionado por el Jefe de Servicio del Área de Equipamientos Urbanos, con el visto bueno de la Jefatura de dicha Área.

-Resolución del Director General de Inversiones y Desarrollo Local por la que se aprueba el proyecto modificado CEIP San José de Valderas obras de mejora, acondicionamiento, reparación y mantenimiento Alcorcón, actuación incluida en el Programa de Inversión Regional de la Comunidad de Madrid para el periodo 2016-2019 prorrogado, de 19 de diciembre de 2023.

-Notificación en fecha 26 de diciembre de 2023, del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Alcorcón, relativo a la aprobación del proyecto modificado CEIP San José de Valderas obras de mejora, acondicionamiento, reparación y mantenimiento Alcorcón, actuación incluida en el Programa de Inversión Regional de la Comunidad de Madrid para el periodo 2016-2019 prorrogado.

-Escrito de la Jefatura de Área de Contratación, de fecha 28 de diciembre de 2023, por el que se concede al contratista DECON-86, S.A. trámite de audiencia.

-Acuse de recibo de notificación telemática, acreditativo de que el trámite de audiencia fue notificado al contratista en fecha 28 de diciembre de 2023.

-Aceptación del contratista a la modificación nº1 del contrato, de fecha 29 de diciembre de 2023.

-Propuesta de aprobación expediente de modificación de contrato, de la Dirección General de Inversiones y Desarrollo Local, de 9 de enero de 2024.

-Proyecto de modificación nº 1 del contrato a suscribir por las partes.

-Proyecto de Orden de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local por la que se dispone la modificación nº1 del contrato titulado "Obras de mejora, acondicionamiento, reparación y mantenimiento en CEIP San José de Valderas en Alcorcón".

-Proyecto de acto de notificación de la Orden de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local por la que se dispone la modificación nº1 del contrato.

-Anuncio de modificación del contrato.

**Segundo.** - Con fecha 5 de abril de 2022, se adjudicó a DECON-86, S.A., el contrato de titulado “CEIP San José de Valderas obras de mejora, acondicionamiento, reparación y mantenimiento”. El contrato fue formalizado en fecha 9 de mayo de 2022. Después de una suspensión temporal total y una ampliación de plazo por imposibilidad de realizar los trabajos debido a las circunstancias meteorológicas, el 5 de mayo de 2023, el Director Facultativo solicita la redacción de un proyecto modificado que da lugar al expediente remitido y que es objeto de este informe.

**Tercero.** - La modificación proyectada, según lo señalado en la propuesta de modificación, tiene el siguiente objeto:

*“El proyecto define las obras de rehabilitación del pavimento existente en las pistas deportivas. Para ello se proyecta un tratamiento previo a realizar en las mismas, como preparación del pavimento existente, para soportar la aplicación de un nuevo tratamiento superficial. El tratamiento superficial se basa en la aplicación de un sistema multicapa con resinas acrílico-epoxi, proporcionando un pavimento continuo y sin juntas:*

*02.01 m2 Pavimento para pistas deportivas exteriores, formado por aplicación sucesiva con rastras de goma de los siguientes componentes, espesor 2,5 mm, en color a elegir por la D.F.:*

*-Capa de nivelación y adherencia con mortero epoxi bicomponente Assagame Epox o similar.*

*-Doble capa de mortero acrílico-epoxi bicomponente pigmentado tipo Assagame 2.22 o similar.*

*-Capa de sellado con pintura acrílico-epoxi bicomponente pigmentada tipo Assagame 3.22 o similar.*

*Entendemos que esta solución no es la adecuada para unas pistas de hormigón poroso, pues aunque es efectiva no transpira y para la evacuación de las aguas al exterior sería*



*necesario disponer de canaletas, que no existen en las pistas del C.E.I.P. San José de Valderas.*

*Luego, proponemos cambiar PARTE DE ESTA SOLUCIÓN por la siguiente partida:*

*Pavimento para pistas deportivas exteriores, formado por aplicación sucesiva con material filtrante para pistas de hormigón poroso, en color a elegir por la D.F.:*

*-Capa de nivelación y adherencia con mortero epoxi bicomponente Assagame Epox o aplicación de hormigón poroso en zonas deterioradas o similar.*

*-Pintura pavimento pista polideportiva exterior, con acrycolor resina elastomérica tipo pintura: ACRYCOLOR (.../...)"*

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**Primera.** - La normativa aplicable a la modificación del contrato de obras objeto de Informe, viene dada por lo dispuesto en los artículos 190 a 191, 203 a 207 y 242, 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).

El artículo 190 de la LCSP consagra, entre las prerrogativas de la Administración en materia de contratación pública, la potestad de modificación del contrato.

Asimismo, la jurisprudencia ha señalado que el llamado "*ius variandi*", esto es, el poder de la Administración de modificación unilateral del contrato, es una de las más trascendentales características del contrato administrativo, en cuanto que implica una excepción a un principio básico en materia contractual, cual es el de "*pacta sunt servanda*" (Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de julio de 1987).

Como ha recordado el Consejo de Estado en numerosos dictámenes, entre otros en el número 3371/1996, de 28 de noviembre, el sometimiento a cauces estrictos del "*ius variandi*" de la Administración tiene su razón de ser, precisamente, en la salvaguarda del principio de concurrencia y licitación pública que preside la contratación administrativa. En este sentido, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del

Estado, en su informe 48/1995, de 21 de diciembre, recoge la doctrina de la mutabilidad de los contratos, si bien sometida a ciertos límites para que no puedan ser alteradas las bases y los criterios a los que responde la adjudicación de los contratos mediante el sistema de licitación pública.

**Segunda.** - El artículo 203 de la LCSP supedita el ejercicio del *ius variandi* por la Administración a la concurrencia de razones de interés público, en los casos y en la forma previstos en los artículos 204 y siguientes de la LCSP, y de acuerdo con el procedimiento regulado en el artículo 207.

El apartado 3 del artículo 203 de la LCSP establece que la modificación del contrato deberá formalizarse conforme a lo dispuesto en el artículo 153 de dicha norma.

El artículo 203 distingue los supuestos en que los Pliegos hayan previsto la modificación del contrato, de aquéllos otros en los que no concurra tal circunstancia, en cuyo caso, la modificación deberá ajustarse a lo previsto en el artículo 205 que, en lo que interesa a este informe, declara cuanto sigue:

“1. Las modificaciones no previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares o que, habiendo sido previstas, no se ajusten a lo establecido en el artículo anterior, solo podrán realizarse cuando la modificación en cuestión cumpla los siguientes requisitos:

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

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

2. Los supuestos que eventualmente podrían justificar una modificación no prevista, siempre y cuando esta cumpla todos los requisitos recogidos en el apartado primero de este artículo, son los siguientes:

(...)

c) Cuando las modificaciones no sean sustanciales. En este caso se tendrá que justificar especialmente la necesidad de las mismas, indicando las razones por las que esas prestaciones no se incluyeron en el contrato inicial.

Una modificación de un contrato se considerará sustancial cuando tenga como resultado un contrato de naturaleza materialmente diferente al celebrado en un principio. En cualquier caso, una modificación se considerará sustancial cuando se cumpla una o varias de las condiciones siguientes:

1.º Que la modificación introduzca condiciones que, de haber figurado en el procedimiento de contratación inicial, habrían permitido la selección de candidatos distintos de los seleccionados inicialmente o la aceptación de una oferta distinta a la aceptada inicialmente o habrían atraído a más participantes en el procedimiento de contratación.

En todo caso se considerará que se da el supuesto previsto en el párrafo anterior cuando la obra o el servicio resultantes del proyecto original o del pliego, respectivamente, más la modificación que se pretenda, requieran de una clasificación del contratista diferente a la que, en su caso, se exigió en el procedimiento de licitación original.

2.º Que la modificación altere el equilibrio económico del contrato en beneficio del contratista de una manera que no estaba prevista en el contrato inicial.

En todo caso se considerará que se da el supuesto previsto en el párrafo anterior cuando, como consecuencia de la modificación que se pretenda realizar, se introducirían unidades de obra nuevas cuyo importe representaría más del 50 por ciento del presupuesto inicial del contrato.

3.º Que la modificación amplíe de forma importante el ámbito del contrato.

En todo caso se considerará que se da el supuesto previsto en el párrafo anterior cuando:

(i) El valor de la modificación suponga una alteración en la cuantía del contrato que exceda, aislada o conjuntamente, del 15 por ciento del precio inicial del mismo, IVA excluido, si se trata del contrato de obras o de un 10 por ciento, IVA excluido, cuando se

refiera a los demás contratos, o bien que supere el umbral que en función del tipo de contrato resulte de aplicación de entre los señalados en los artículos 20 a 23.

(ii) Las obras, servicios o suministros objeto de modificación se hallen dentro del ámbito de otro contrato, actual o futuro, siempre que se haya iniciado la tramitación del expediente de contratación”.

Respecto al procedimiento a seguir para la modificación, cabe señalar que el artículo 191, apartado 1, de la LCSP, dispone que en los procedimientos que se instruyan para la adopción de acuerdos relativos a la interpretación, modificación y resolución del contrato deberá darse audiencia al contratista.

Asimismo, en virtud de la naturaleza del contrato, deberán tenerse en cuenta las previsiones del artículo 242 de la LCSP, referidas a la modificación del contrato de obras.

En este sentido, el artículo 242, apartado 4, de la LCSP contempla la necesidad de realizar las siguientes actuaciones:

“Cuando el Director facultativo de la obra considere necesaria una modificación del proyecto y se cumplan los requisitos que a tal efecto regula esta Ley, recabará del órgano de contratación autorización para iniciar el correspondiente expediente, que se sustanciará con las siguientes actuaciones:

- a) Redacción de la modificación del proyecto y aprobación técnica de la misma.
- b) Audiencia del contratista y del redactor del proyecto, por plazo mínimo de tres días.
- c) Aprobación del expediente por el órgano de contratación, así como de los gastos complementarios precisos”.

**Tercera.** - Entrando en el examen de la modificación del contrato sometida a Informe, se ha de señalar que el apartado 18, de la cláusula 1, del Pliego de Cláusulas



Administrativas Particulares no prevé la modificación del contrato, por lo que añade que *“la eventual modificación habrá de supeditarse a las circunstancias tasadas por el art. 205 de la LCSP”*.

Por tal motivo, se debe analizar si la modificación proyectada se acomoda a lo establecido en el artículo 205 de la LCSP, y en particular, en el caso que nos ocupa a su apartado 2, letra c), que ya hemos reseñado anteriormente.

Pues bien, en el presente caso, en aras a justificar la modificación proyectada, en el apartado primero del *“propone”* de la propuesta de modificación se señala:

*“(…) no se trata de una modificación sustancial debido a:*

1º.- Se trata de la necesidad de la rehabilitación del pavimento de las dos pistas polideportivas, se proyecta un revestimiento deportivo multicapa a base de resinas epoxi de polimerización controlada, con COMPODUR EPOFLEX MASILLA o similar., sobre el soporte de hormigón poroso previamente preparado mediante el desbaste para corregir la rugosidad existente por la terminación con china lavada y el posterior aspirado y limpieza. Finalmente se procederá al marcaje de las pistas, según normativa reglamentaria NIDE, con pintura acrílica mate especial para pavimentos deportivos.

Las diferentes fases, para la completa ejecución del tratamiento proyectado son las siguientes:

- Desbastado mecánico del pavimento actual
- Tratamiento multicapa con resinas acrílico-epoxi
- NIVELACIÓN Y ADHERENCIA: Mortero epoxi.
- CAPA INTERMEDIA: Mortero acrílico-epoxi.
- CAPA DE SELLADO: Pintura acrílica-epoxi.
- Marcaje de pistas, según normativa NIDE.

Condiciones que, en ningún caso, se dieron en el procedimiento de contratación inicial si no como una solución adecuada para unas pistas de hormigón poroso, pues aunque es efectiva no transpira y para la evacuación de las aguas al exterior sería necesario

disponer de canaletas, que no existen en las pistas del CEIP San José de Valderas, por lo que se propone cambiar parte de esta solución por la partida de pavimento para pistas deportivas exteriores, formado por aplicación sucesiva con material filtrante para pistas de hormigón poroso, en color a elegir por la D.F.: Capa de nivelación y adherencia con mortero epoxi bicomponente Assagame Epox o aplicación de hormigón poroso en zonas deterioradas o similar. Pintura pavimento pista polideportiva exterior, con acrycolor resina elastomérica tipo pintura: ACRYCOLO.

Por otra parte, en ningún caso se requiere de una clasificación del contratista diferente a la que, en su caso, se exigió en el procedimiento de licitación original.

2º.- Esta modificación de proyecto no supone un incremento del precio de la obra, por lo que no se altera el equilibrio económico del contrato.

3º.- La modificación no amplía de forma importante el ámbito del contrato, se circunscribe solamente a la rehabilitación del pavimento de las dos pistas polideportivas, como solución adecuada para la evacuación de aguas al exterior"

A la vista de lo expuesto, se aprecia que el proyecto de obra inicialmente aprobado y sobre el que se licitó el contrato de obras cuya modificación se pretende preveía un revestimiento deportivo multicapa que *"aunque es efectiva no transpira y para la evacuación de las aguas al exterior sería necesario disponer de canaletas, que no existen en las pistas del CEIP San José de Valderas"*, por lo que es necesario modificar el proyecto en los términos que acabamos de señalar. Con ello se daría cumplimiento a la exigencia de justificar en el expediente la necesidad de la modificación, como requiere el artículo 205, apartado 2, letra c), de la LCSP.

Sin embargo, la posibilidad de acudir al citado precepto queda condicionada a que la modificación que pretenda llevarse a cabo no tenga la consideración de sustancial. La modificación no será sustancial cuando no introduzca condiciones que, de haber figurado en el procedimiento de contratación inicial, habrían permitido la selección de candidatos distintos de los seleccionados inicialmente o la aceptación de una oferta distinta a la aceptada inicialmente o habrían atraído a más participantes en el procedimiento de contratación; cuando no altere el equilibrio económico del contrato

en beneficio del contratista de una manera que no estaba prevista en el contrato inicial; y cuando no amplíe de forma importante el ámbito del contrato. A este respecto, se considerará que se amplía de forma importante el ámbito del contrato cuando *“el valor de la modificación suponga una alteración en la cuantía del contrato que exceda, aislada o conjuntamente, del 15 por ciento del precio inicial del mismo, IVA excluido, si se trata del contrato de obras o de un 10 por ciento, IVA excluido, (...) o bien que supere el umbral que en función del tipo de contrato resulte de aplicación de entre los señalados en los artículos 20 a 23”*.

A propósito de los citados extremos, en el expediente se hace constar que en la modificación proyectada *“en ningún caso se requiere de una clasificación del contratista diferente a la que, en su caso, se exigió en el procedimiento de licitación original”*; que *“no supone un incremento del precio de la obra cuyo importe representa más del 50 por ciento del presupuesto inicial del contrato, por lo que no se altera el equilibrio económico del contrato”*; y que *“la modificación no amplía de forma importante el ámbito del contrato, se circunscribe solamente a las modificaciones producidas por la existencia de un edificio en la parcela y actualización a la normativa actual, producido por el paso del tiempo”*.

Desde el punto de vista procedimental, el artículo 191 de la LCSP exige que se dé audiencia al contratista. Este requisito se ha cumplido en el presente expediente, dado que la empresa adjudicataria manifestó su conformidad a la modificación del contrato.

Al tratarse de un contrato de obras, deberá atenderse, asimismo, a lo señalado en el artículo 242 de la LCSP. Conforme a lo dispuesto en su apartado 4, debe procederse a la aprobación técnica del proyecto modificado, así como a dar audiencia al redactor del proyecto, extremos estos que deben entenderse cumplimentados a la vista del expediente remitido.

En virtud de cuanto antecede, procede formular la siguiente

### **CONCLUSIÓN**

Se informa favorablemente la **modificación nº 1 del contrato titulado “Obras de mejora, acondicionamiento, reparación y mantenimiento en CEIP San José de Valderas en Alcorcón”**.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma  
**El Letrado-Jefe del Servicio Jurídico**

Firmado digitalmente por CHAMORRO PEREZ ANGEL  
Fecha 2024.04.04 11:04

**Ángel Chamorro Pérez**

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA. CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA,  
JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL.**