



**S.J. 187/2024**

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local en relación con la MODIFICACIÓN Nº 1 del contrato titulado **“Obras de remodelación y supresión de barreras arquitectónicas en las calles del entorno de la calle Ramón y Cajal, en el municipio de San Martín de la Vega”**.

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 noviembre de 2024, ha tenido entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, 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:

-Acta de comprobación de replanteo, de 5 de julio de 2023.

-Informe favorable de redacción de Proyecto Modificado, de la Dirección Facultativa de la obra, de 25 de octubre de 2023.

-Informe para solicitud de propuesta de redacción de proyecto modificado, de 25 de octubre de 2023.

-Memoria justificativa sobre la necesidad de redacción del proyecto modificado con el Vº Bº, Jefatura de Área de Infraestructuras Locales, de 30 de octubre de 2023.

-Orden de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local por la que se autoriza la redacción de un proyecto modificado nº1, de 2 de noviembre de 2023.

-Orden de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local por la que se dispone la suspensión del plazo de ejecución del contrato, de 9 de mayo de 2024.

-Proyecto modificado, de la Dirección Facultativa de la obra, de 19 de mayo de 2024.

-Informe de supervisión del proyecto modificado, de 6 de junio de 2024, de la Técnico de Apoyo de Supervisión de Proyectos.

-Orden del Consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local por la que por la que se aprueba el proyecto modificado, de 11 de junio de 2024.

-Orden del Consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local por la que por la que se convalida la orden de 11 de junio de 2024 por la que se aprueba el proyecto modificado, de 23 de septiembre de 2024.

-Acta de replanteo previo, de 7 de agosto de 2024.

-Trámite de audiencia al contratista, de 1 de octubre de 2024, con acuse de recibo del día 2 de octubre y su contestación manifestando su conformidad con fecha de 3 de octubre de 2024.

-Anuncio de modificación del contrato.

-Certificado de la Secretaría del Ayuntamiento de San Martín de la Vega, de 8 de agosto de 2024, del que resulta que la Junta de Gobierno Local, por unanimidad de los presentes, acordó la aprobación del proyecto modificado nº1.

-Propuesta de aprobación expediente de modificación de contrato y levantamiento de suspensión del contrato, de 12 de noviembre de 2024, de la Dirección General de Inversiones y Desarrollo Local.

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

-Proyecto de contrato modificado a firmar por las partes.

-Observaciones al expediente formuladas por la Jefatura de División de Contratación con fecha de 28 de octubre de 2024 y la contestación a las mismas por parte de la unidad promotora el 12 de noviembre de 2024.

**SEGUNDO.-** Según resulta de la propuesta de aprobación expediente de modificación de contrato y levantamiento de suspensión, de 12 de noviembre de 2024, de la Dirección General de Inversiones y Desarrollo Local, reseñada *ut supra*, mediante Orden de la Consejería de Administración Local y Digitalización nº 156/2023, de fecha 4 de mayo de 2023, se adjudicó el contrato para la ejecución de la actuación denominada “Obras de remodelación y supresión de barreras arquitectónicas en las calles del entorno de la calle Ramón y Cajal, en el municipio de San Martín de la Vega”, incluida en el PIR 2016-2019 (prorrogado), por importe de 1.584.664,40 euros (IVA incluido), a la empresa GYOCIVIL, GESTIÓN Y EJECUCIÓN DE OBRA CIVIL, S.A.U. (CIF: A83283861), con un plazo de ejecución de 10 meses, formalizándose dicha adjudicación con fecha 9 de junio de 2023.

Posteriormente, con fecha 25 de octubre de 2023 la Dirección Facultativa y el Contratista solicitan la redacción de un modificado del proyecto, solicitando, con fecha 15 de abril de 2024, la Dirección Facultativa la paralización temporal de los trabajos de la obra y aprobándose por Orden del Consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local de 11 de junio de 2024 el proyecto modificado (siendo la misma convalidada por Orden del Consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local de 23 de septiembre de 2024)

**TERCERO.-** La propuesta de modificación se justifica, tal y como resulta del proyecto de Orden de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local por la que se dispone la modificación del contrato por:

*“Por razones de interés público que concurren en el expediente y para la consecución del objeto del contrato, la creación de itinerarios de circulación peatonal accesibles y sin barreras arquitectónicas urbanísticas, para lo que es necesaria la ampliación o adecuación de las aceras existentes en la actualidad, lo que también incluye la renovación de los servicios urbanos, actualizando completamente la red de alumbrado público, además de la obra civil necesaria para parte de las redes de energía eléctrica y telefonía, y las modificaciones puntuales de la red de saneamiento para adaptar los distintos elementos a los nuevos anchos de acera. El proyecto también incluye la instalación de distintos elementos de mobiliario urbano, se hace necesaria la modificación del mismo.*

*Durante la ejecución de los trabajos han surgido distintas situaciones por las que se considera necesaria la variación de las mediciones de unidades previstas, así como la inclusión de nuevas unidades de obra no previstas en el proyecto original fundamentales para una correcta ejecución de la obra. La realización de un estudio taquimétrico al inicio de los trabajos muestra la diferencia que existe en las superficies contempladas en el proyecto original que toma como base la cartografía municipal existente, y la realidad de la obra, por lo que es necesario reflejar la medición obtenida en el proyecto modificado que incluirá tanto las nuevas unidades de obra necesarias para la correcta ejecución de la obra como las mediciones correctas adaptando el mismo a las necesidades principales de la obra a ejecutar y de acuerdo con el Ayuntamiento”.*

**CUARTO.-** La modificación pretendida supone un incremento del 12,74 % de variación respecto del contrato primitivo, incrementándose en dos meses el plazo total de ejecución.

### CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**PRIMERA.-** La normativa aplicable a la modificación del contrato de servicios objeto de Informe, viene dada por lo dispuesto en los artículos 190, 191 y 203 a 207, 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 mismo precepto establece que la modificación del contrato deberá formalizarse conforme a lo dispuesto en el artículo 153 de la LCSP, y deberá publicarse de acuerdo con lo establecido en los artículos 207 y 63 del referido texto legal.

El artículo 203 también distingue, en su apartado 2, los supuestos en que los Pliegos hayan previsto la modificación del contrato, de aquéllos otros en los que excepcionalmente sea necesario realizar una modificación que no esté prevista en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, en cuyo caso será necesario que se cumplan las condiciones que establece el artículo 205.

Para los supuestos en que la modificación no esté contemplada en los Pliegos, el artículo 205 de la LCSP establece:

*“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 2, 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 que:



*“Se trata de modificaciones no previstas en el pliego (art. 205.2 c) LCSP), que se limitan a introducir las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que las hacen necesarias, según lo exigido en el artículo 205.1 b) LCSP, y como se justifica en el informe del área técnica de obra civil y urbanización de fecha 11 de noviembre de 2024:*

*\* La inclusión en el modificado de unas especificaciones para las farolas que estén disponibles en el mercado, ya que las que recogía el proyecto original (de 2018) ya no están disponibles y el proyecto original no contemplaba un producto alternativo.*

*\* Durante la ejecución de los trabajos ha sido necesaria la inclusión de nuevas unidades de obra no previstas en el proyecto original por ejemplo debido a la circulación de tractores agrícolas que se guardan en naves situadas en la zona de los trabajos lo que motiva la introducción de unidades nuevas tales como bordillos rebajados, demolición manual de aceras para posibilitar su ejecución y cubrir esta necesidad que no había sido detectada durante la redacción del proyecto. Así como las unidades: canaleta de hormigón prefabricado, sumidero de caz con tapa, rejilla de cubrición luminarias, legalización de boletines, canalización de telefónica, salida lateral a fachada, pintura termoplástica azul, que se detectaron necesarias para una correcta terminación de la obra.*

*\* La realización de un estudio taquimétrico al inicio de la obra muestra la diferencia que existe entre las superficies contempladas en el proyecto original que toma como base la cartografía municipal existente, y la realidad de la obra, por lo que es necesario reflejar la medición obtenida en el proyecto modificado.*

*Todo lo anterior responde a causas objetivas que ha hecho necesarias las modificaciones recogidas y se trata además de razones de interés público.*

**Añadiendo que:**

*“No se trata de una modificación sustancial en relación al epígrafe 1º del punto 2 c) ... ya que el proyecto modificado no motiva que se requiera una clasificación diferente a la exigida en la licitación original.*

*- No se trata de una modificación sustancial en relación al epígrafe 2º del punto 2 c) ... ya que las nuevas unidades de obra (Demolición manual de acera, bordillo de hormigón rebajado, canaleta de hormigón prefabricado, sumidero de caz con tapa, rejilla de cubrición luminarias, legalización de boletines, canalización de telefónica, salida lateral a fachada, pintura*

*termoplástica azul) representan un importe cuyo porcentaje es inferior al 50% del proyecto original.*

*- No se trata de una modificación sustancial en relación al epígrafe 3º del punto 2 c)...*

*Respecto al apartado (i) el valor de la modificación supone un incremento respecto al presupuesto del proyecto original del 12,744% que es inferior al 15%.*

*Respecto al apartado (ii) ... el ámbito de la obra sigue siendo el mismo”.*

Desde el punto de vista procedimental, el artículo 191 de la LCSP exige que se dé audiencia al contratista. Este requisito se realizó con fecha 1 de octubre de 2024, con acuse de recibo del día 2 de octubre y contestación manifestando su conformidad con fecha de 3 de octubre de 2024.

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.

Asimismo, se ha de indicar que la modificación que se pretende implica una alteración en el precio que aumenta, según se indica en la propuesta de modificación, en un 12,74% respecto del contrato primitivo. A tal efecto, deberá tenerse en cuenta que, conforme al artículo 109, apartado 3, de la LCSP, “*cuando, como consecuencia de una modificación del contrato, experimente variación el precio del mismo, 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*”. En este sentido, el Proyecto de Orden contempla la ampliación de la garantía definitiva en de 8.345,13 euros.

En virtud de cuanto antecede, procede formular la siguiente

## CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente la MODIFICACIÓN N° 1 del contrato titulado **“Obras de remodelación y supresión de barreras arquitectónicas en las calles del entorno de la calle Ramón y Cajal, en el municipio de San Martín de la Vega”**.

Es cuanto se tiene el honor de informar. No obstante, V.I. resolverá

Madrid, a fecha de firma.

**El Letrado-Jefe del Servicio Jurídico**

Firmado digitalmente por: CHAMORRO PEREZ ANGEL  
Fecha: 2024.11.28 09:37

**Ángel Chamorro Pérez**

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