

Este documento se ha obtenido directamente del original que contenía todas las firmas auténticas y se han ocultado los datos personales protegidos y los códigos que permitían acceder al original

INFC- 2025/1779

S.J.- 171/2025

Se ha recibido en el Servicio Jurídico una petición de informe en relación con la propuesta de modificado, audiencia al contratista con el acuse de recibo correspondiente, las alegaciones planteadas, y proyecto de orden de aprobación del modificado nº 1 del contrato de servicios denominado «**modificado nº 1 del contrato de obras denominado “Ejecución de la fase 2 de Arco Verde en terrenos de la Comunidad de Madrid, financiado por el plan de recuperación, transformación y resiliencia – financiado por la UNIÓN EUROPEA-NEXTGENERATION EU”**»

A la vista de la legislación aplicable, de los antecedentes remitidos, y de conformidad con 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 122.7 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

#### ÚNICO.

El día 8 de agosto de 2025, ha tenido entrada la referida solicitud de informe que viene acompañada de la siguiente documentación:

- a) Borrador de la orden de modificación nº 1 del contrato; objeto de informe.
- b) Informe de justificación del modificado del contrato, firmado por el técnico de la División de Infraestructura Verde y Parques Regionales.

- c) Memoria del modificado del contrato, firmada por el técnico y el jefe de División de Infraestructura Verde y Parques Regionales y el Subdirector General de Gestión Territorial, todos el 20 de junio de 2025.
- d) Memoria extensa relativa al modificado del contrato, firmada por el técnico y el jefe de División de Infraestructura Verde y Parques Regionales y el Subdirector General de Gestión Territorial, todos el 20 de junio de 2025.
- e) Presupuesto y mediciones del modificado del contrato, firmado por el jefe de la División de Infraestructura Verde y Parques Regionales, el 18 de junio de 2025.
- f) Documento denominado “Anexo IV: Seguridad y Salud. Memoria”, firmado por la técnico de apoyo y el técnico de la División de Infraestructura Verde y Parques Regionales y por el jefe de la referida división, el 19 de junio de 2025.
- g) Documento que incorpora los Anexos, 1, 2 y 3 del modificado de la ejecución de la fase 2 de Arco Verde, firmado por la técnico de apoyo y el técnico de la División de Infraestructura Verde y Parques Regionales y por el jefe de la referida división, el 19 de junio de 2025.
- h) Informe de supervisión de proyectos, firmado por el encargado de la Oficina Supervisora, el 15 de julio de 2025.
- i) Orden nº 3024/2025 por la que dispone la aprobación del proyecto del modificado del contrato de obras, firmada por la Directora General de Biodiversidad y Gestión Forestal, por delegación del Consejero, el 15 de julio de 2025.
- j) Orden nº 3096/2025 por la que acuerda el inicio y se ordena la tramitación del expediente de modificación nº 1 del contrato de obras, firmada por el Viceconsejero de Medio Ambiente, Agricultura y Ordenación del Territorio, por delegación del Consejero, el 23 de julio de 2025.
- k) Oficio por el que se notifica al contratista; Mestolaya, S.L. la orden en virtud de la que se dispone el inicio y se ordena la tramitación del expediente de modificación nº 1 del contrato de obras, firmada por una técnica de apoyo, en ausencia de la jefa de División de Contratación, el 23 de julio de 2025.
- l) Acuse de recibo de la notificación del referido oficio aceptada por la adjudicataria el 24 de julio de 2025.

- m) Acta nº 1 de precios contradictorios del proyecto de modificación del contrato de obras, firmada por la dirección facultativa y por la adjudicataria del contrato, el 18 de julio y 4 de agosto de 2025, respectivamente.
- n) Registro de aportación al expediente por parte de la mercantil Mestolaya, S.L. del acta de precios contradictorios de fecha 4 de agosto de 2025 y referencia 10/656390.9/25.
- ñ) Declaración responsable de la mercantil Mestolaya, S.L. haciendo constar su conformidad con el proyecto modificado nº 1 del contrato de obras, firmada el 7 de agosto de 2025 por un representante de la referida sociedad y aportación telemática de la misma al expediente administrativo.

Examinados tales antecedentes, procede formular las siguientes:

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### PRIMERA. – SOBRE LA MODIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.

De conformidad con los artículos 190, 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 (LCSP, en lo sucesivo) entre las prerrogativas de la Administración Pública se encuentra la de modificar los contratos por razones de interés público y para atender a causas imprevistas, justificando debidamente su necesidad en el expediente, sin que tales modificaciones puedan afectar a las condiciones esenciales del contrato.

Así, al amparo del artículo 203 de la LCSP:

*“1. Sin perjuicio de los supuestos previstos en esta Ley respecto a la sucesión en la persona del contratista, cesión del contrato, revisión de precios y ampliación del plazo de ejecución, los*

*contratos administrativos solo podrán ser modificados por razones de interés público en los casos y en la forma previstos en esta Subsección, y de acuerdo con el procedimiento regulado en el artículo 191, con las particularidades previstas en el artículo 207.*

*2. Los contratos administrativos celebrados por los órganos de contratación solo podrán modificarse durante su vigencia cuando se dé alguno de los siguientes supuestos:*

*a) Cuando así se haya previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares, en los términos y condiciones establecidos en el artículo 204;*

*b) 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.*

*En cualesquiera otros supuestos, si fuese necesario que un contrato en vigor se ejecutase en forma distinta a la pactada, deberá procederse a su resolución y a la celebración de otro bajo las condiciones pertinentes, en su caso previa convocatoria y sustanciación de una nueva licitación pública de conformidad con lo establecido en esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 213 respecto de la obligación del contratista de adoptar medidas que resulten necesarias por razones de seguridad, servicio público o posible ruina.*

*3. Las modificaciones del contrato deberán formalizarse conforme a lo dispuesto en el artículo 153, y deberán publicarse de acuerdo con lo establecido en los artículos 207 y 63”.*

La ley distingue, pues, entre modificaciones previstas y no previstas en la documentación que rige la licitación.

En cuanto al procedimiento, hay que atender a los artículos 191 y 207 de la LCSP.

Expuesto el marco normativo, analizaremos el supuesto planteado. Como se colige de la regulación indicada, y así se desprende de las resoluciones de diversos órganos administrativos, (a título ilustrativo, nos referimos al Dictamen 292/2014, de 29 de abril, del Consejo de Andalucía), y judiciales (Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón 227/2017, de 7 de junio – recurso 140/2015) las modificaciones de los contratos administrativos han de someterse a dos tipos de requisitos: formales y

materiales. Estos últimos, relativos a la causa que fundamenta la modificación y al límite cuantitativo.

En el presente supuesto, las modificaciones propuestas, son de tres tipos; modificaciones motivadas por circunstancias sobrevenidas, que se enmarcan en el art. 205.2.b) de la LCSP; modificaciones derivadas de una revisión de las mediciones relativas a Consolidación del firme y creación de cunetas que suponen un decremento en la ejecución y por último; modificaciones no sustanciales, enmarcándose en el art. 205.2.c) de la LCSP.

Cada una de estas modificaciones, se recogen en el informe justificativo que acompaña el expediente y han de ser analizadas con sus correspondientes requisitos.

## **SEGUNDA. - REQUISITOS DE LA MODIFICACIÓN PROPUESTA.**

En concreto, y conforme a nuestra tradición legislativa, la LCSP contempla en su artículo 190 entre las prerrogativas de la Administración en la contratación administrativa, la de modificar los contratos por razones de interés público. El primer bloque de modificaciones, se justifican en el informe como modificaciones por circunstancias sobrevenidas, que se enmarcarían en el art. 205.2.b) de la LCSP. Concretamente, se contempla la reparación de dos discontinuidades en el Camino de Uclés, tramos 03VC04c y 03VC05a.

Conforme el artículo 205.1 de la LCSP, las modificaciones no previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares 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.”*

De conformidad al artículo 205.2.b) de la LCSP, “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 una Administración 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.”*

En dicho sentido, se justifica en el informe que:

*“Cuando se redactó el proyecto, esta zona, que es fundamental para la conexión de las zonas sur y este de Arco Verde, se encontraba cortada por acumulación de agua en un punto, y se propuso como solución técnica la ejecución de un badén.*

*En el momento de llevar a cabo la obra, y tras las abundantes lluvias de primavera de 2025, se observó que la solución planteada no era eficaz cuando el arroyo lleva mucha agua, ya que el desnivel existente con la finca colindante no permite evacuar la suficiente cantidad de agua, por lo que es necesario diseñar una solución distinta, con marcos de 1x1m e implementación de terraplenado, que exige nuevas unidades de obra en el proyecto.*

*En las mismas fechas, iniciando la ejecución, se observó una segunda discontinuidad en esta zona (Camino de Uclés, tramo de la Fase 2 de Arco Verde 03VC05a), producido por un vertido de tierras realizado con fecha posterior a la redacción del proyecto.”*

Por lo tanto, si bien ambos tramos se preveían en el contrato, las circunstancias de acumulación de agua y de vertido de tierras, acontecidas con posterioridad a la redacción del pliego, son circunstancias no previsibles que exigían la modificación de las soluciones inicialmente propuestas, sin que se altere la naturaleza del contrato.

Se exige asimismo en este caso, que la alteración de la modificación ya sea aislada o conjuntamente no aumente el presupuesto en más del 50% del precio inicial, excluido el IVA. Para ello se ha acompañado una memoria donde se recogen los precios modificados, con el correspondiente desglose, pudiéndose observar un incremento del 31,32%, no superándose el límite del 50% exigido legalmente.

El segundo bloque de modificaciones, derivan de una revisión de las mediciones en la consolidación del vial, lo que da lugar a un decremento en la ejecución, concretándose los espacios de dicha nueva medición, en el informe justificativo de la modificación propuesta. Conforme a los cálculos, se produce un decremento que determina una reducción del presupuesto, de los 265.526,46 € proyectados en dicho apartado (suma de los 3 apartados de Consolidación del firme y creación de cunetas del proyecto original) a 191.647,08 € (apartados 1.1.1, 2.1.1 y 3.1.1 del proyecto modificado), lo que supone un decremento total de 73.879,38 €, un 14,08% respecto del presupuesto del proyecto original.

Cabe citar en este caso el informe de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, dictado en el Expediente 57/2019, relativo a los defectos de mediciones en los contratos de obra, que en sus consideraciones jurídicas señala:

*“La Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, (LCSP) señala en su artículo 242.4, que versa sobre la modificación del contrato de obras, que no tendrán la consideración de modificaciones: “i. El exceso de mediciones, entendiendo por tal, la variación que durante la correcta ejecución de la obra se produzca exclusivamente en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto, siempre que en global no representen un incremento del gasto superior al 10 por ciento del precio del contrato inicial. Dicho exceso de mediciones será recogido en la certificación final de la obra.” Esta regla no es novedosa, sino que tuvo su primera manifestación en nuestro derecho en la Cláusula 62 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Obras del Estado, aprobado mediante Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre, tratándose posteriormente en las sucesivas normas que regulan la contratación pública. Como señalamos en nuestro informe 27/2012, estamos en presencia de un supuesto específico, dotado de una regulación expresa,*

*que tiene por finalidad facilitar la ejecución de los contratos de obras al margen del régimen general de los modificados de los contratos, y que responde a las exigencias propias de este tipo contractual, pues permite un margen de desviación en las mediciones efectuadas en las unidades de obra ejecutadas de hasta un 10 % del precio inicial.*

*Nuestro Informe 16/06, que es citado en la consulta, alude a la interpretación del artículo 160 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, (RGLCAP) que trata específicamente de las variaciones sobre las unidades de obras ejecutadas, señalando lo siguiente:*

*“1. Sólo podrán introducirse variaciones sin previa aprobación cuando consistan en la alteración en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto, siempre que no representen un incremento del gasto superior al 10 por 100 del precio primitivo del contrato, Impuesto sobre el Valor Añadido excluido.”*

*Nuestro informe de 2006 resolvió una consulta en la que se planteaba si lo previsto en el citado artículo era de aplicación únicamente a los denominados "excesos de medición", es decir, a la ejecución de más unidades de obra que las previstas en el proyecto o si, por el contrario, las previsiones de dicho artículo serían también de aplicación a los "defectos de medición" o los supuestos en los que el número de unidades realmente ejecutadas es inferior a las previstas en el proyecto. Señalamos entonces que el precepto en cuestión se refería “a variaciones en el número de unidades ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto, lo cual implica tanto aumento como disminución en el número de unidades ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto.” Dijimos también que el único requisito que exigía la norma era que tales alteraciones no representasen un incremento del gasto superior al 10 por 100 del precio primitivo del contrato y que resultaba “evidente que este último requisito negativo no puede darse en los supuestos de defectos de medición, lo que lleva a concluir que los mismos son aceptados por el reglamento sin someterlos a ninguna limitación...” Como colofón de lo anterior, también señalamos que no existía ningún impedimento a la posibilidad de compensar excesos y defectos de medición a efectos del cómputo del límite del 10 por 100 “puesto que el artículo 160 del RGLCAP se refiere a variaciones y no a aumentos o reducciones en el número de unidades ejecutadas sobre las previstas de forma aislada. Por tanto, el límite del 10 por 100 ha de aplicarse sobre el saldo de dichos aumentos o reducciones, es decir, teniendo en cuenta la variación total que se produce en el número de unidades ejecutadas.”*

*2. La redacción que ofrece la LCSP en el artículo 242.4 i) tiene, a los efectos de la consulta que se nos dirige, un contenido similar a la del artículo 160 del Reglamento e, incluso, bien puede*



decirse que recoge los pronunciamientos de esta Junta al respecto cuando alude a una variación en global de las unidades ejecutadas sobre las previstas, o cuando habla expresamente de “exceso de mediciones”, tal como ya hacíamos en nuestro informe del año 2006. Por lo tanto, es comprensible que la interpretación del precepto haya de ser la misma. Por ello, ante la existencia de una pequeña discrepancia no ocasionada por el contratista en el número de unidades de obra se considera que no estamos ante una modificación contractual, que no hay riesgo para la concurrencia y que, en consecuencia, no es siquiera necesario tramitar un expediente de modificación del contrato.

Si tal conclusión es clara respecto de los pequeños incrementos en las unidades de obra sufridos durante la ejecución del contrato, con mayor razón ha de serlo también a los supuestos de minoración accidental de las unidades de obra ejecutadas sobre las previstas. En este caso es evidente que no hay incremento alguno del gasto público y que no puede existir perjuicio alguno para el resto de los licitadores que concurrieron a la selección del contratista.

Por lo tanto, en los supuestos de defectos de medición no estaremos en presencia de una modificación del contrato propiamente dicha y no será necesario tramitar un expediente de modificación”. (Énfasis añadido).

Es por ello que no se entiende dentro de las modificaciones contractuales, el decremento de presupuesto, consecuencia de las mediciones realizadas.

El último bloque estaría conformado por las denominadas modificaciones no sustanciales, que se concretan en:

- Eliminación del apartado “*Eliminar la ejecución de las dos charcas del proyecto*”. En este caso, se señala que, una vez iniciada la ejecución, las aguas que tenían que alimentar las dos charcas no son aptas para un ocasional consumo por parte de ganadería, animales domésticos o fauna salvaje, con el riesgo potencial que esto supone. Este aspecto no fue previsto en la redacción del proyecto, porque no se había dado anteriormente en la ejecución de charcas de la Fase 1 de Arco Verde.

- Eliminación *“de la ejecución de las dos reservas de polinizadores”*. Se indica en este caso que, durante las labores de mantenimiento, se ha observado que las reservas de polinizadores son objeto habitual de vandalismo, con la rotura o sustracción de los hoteles de insectos, con lo que acaban por no cumplir con la finalidad para la cual se diseñaron.
- *“Eliminación de las unidades de obra relativas a compra de planta, por la adquisición gratuita en viveros de la Comunidad de Madrid.”*
- *“Modificación de la descripción de la unidad de obra relativa al tipo de planta instalada”*. En relación con el apartado anterior, se deja de comprar la planta de 1,5 m en vivero, y se adquiere gratuitamente la planta disponible en el vivero del Parque Regional del Guadarrama, que es planta de 60-80 cm en maceta (envase) de 5 litros.
- *Incorporar la unidad de cerramiento de 1 metro de altura, como protección frente a ovejas”*. En uno de los ocho tramos donde se prevé hacer plantaciones, no se había detectado la presencia de ganadería ovina en extensivo, la cual pone en peligro de forma significativa los árboles y arbustos de Arco Verde. Los protectores presupuestados inicialmente en el proyecto son válidos para fauna de menor tamaño, principalmente conejos, pero son completamente ineficaces frente a las ovejas.

En este caso, de conformidad al artículo 205.2 c) de la LCSP:

*“Cuando las modificaciones no sean sustanciales, 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.”*

Si comprobamos las modificaciones propuestas, no requieren de una clasificación distinta del contratista, no alteran las condiciones iniciales del contrato, y no añaden unidades de obras superiores al 50% del presupuesto inicial.

Conforme a la memoria económica y el informe justificativo, todas las modificaciones que se acogen a este artículo, implica en su totalidad un decremento de 61.705,74 €, es decir, el 11,76%. Dado que estas modificaciones, ni de forma aislada ni de forma conjunta exceden del 15% del precio primitivo, se consideran modificaciones no sustanciales.

Cabe añadir, respecto de la tramitación, que junto con la justificación en los términos legalmente exigidos, habrá de realizarse el trámite de audiencia al adjudicatario por plazo de

10 días, requerir informe previo del Servicio Jurídico de la Comunidad de Madrid y, en su caso, informe de la Dirección General de Presupuestos, fiscalización por parte de la Intervención, aprobación de la modificación y gasto correspondiente por parte del Órgano de Contratación y formalización de la modificación de conformidad con los artículos 203 y 153 de la LCSP.

Consta así en el expediente con fecha 23 de julio plazo de audiencia al contratista, y declaración de conformidad con la modificación y los nuevos precios firmada por el representante del contratista, de fecha 7 de agosto de 2025. Recordar en todo caso, que en relación con el trámite de audiencia al contratista, era doctrina reiterada del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid que dicho trámite había de practicarse inmediatamente antes de dictar la propuesta de resolución, sin que pudieran incorporarse con posterioridad informes o documentos nuevos, de manera que si los informes citados añadían hechos nuevos o argumentaban cuestiones nuevas generaban indefensión al contratista por lo que lo procedente era la retroacción del procedimiento (dictámenes 514/11, de 21 de septiembre y 515/12, de 19 de septiembre).

Con carácter general, se ha seguido el procedimiento, tanto en cuanto a los requisitos formales, como sustanciales, igualmente deberá atenderse a lo preceptuado en el artículo 203.3, en relación con los artículos 207 a 63, en lo concerniente a la formalización y publicidad de la modificación.

## CONCLUSIÓN

Examinado el expediente de la modificación nº 1 del contrato de obras denominado “Ejecución de la fase 2 de Arco Verde en terrenos de la Comunidad de Madrid, financiado por el plan de recuperación, transformación y resiliencia – financiado por la UNIÓN EUROPEA-NEXTGENERATION EU”» se emite informe favorable a la modificación propuesta por el órgano de contratación.

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

Madrid, a 12 de agosto de 2025

**La Letrada en la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior**

Firmado digitalmente por: PONCELA MORALEJO MARTA  
Fecha: 2025.08.12 14:30

**Marta Poncela Moralejo**

La autenticidad de este documento se puede comprobar  
mediante el siguiente código seguro de verificación:  
<https://gestiona.comunidad.madrid/csv>

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE LA CONSEJERÍA DE MEDIO  
AMBIENTE, AGRICULTURA E INTERIOR.**