



## A.J.C.- 118/2025

Se ha recibido en la Abogacía General de la Comunidad de Madrid una solicitud de informe, cursada por la Directora-Gerente del Consorcio Urbanístico «Área Tecnológica del Sur», en relación con la modificación del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rige la ejecución de los «*Servicios de dirección facultativa y supervisión del control de calidad de las obras de reparación y terminación de la urbanización del Parque Científico y Tecnológico “Tecnogetafe” (Expediente CS/01/2024)*», consistente en la integración de un coordinador en materia de seguridad y salud en la dirección facultativa de las obras.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.1 de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, y en el artículo 2.3 del Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid aprobado por el Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, en relación con el Convenio de asistencia jurídica al Consorcio Urbanístico «Área Tecnológica del Sur» suscrito el 25 de abril de 2024 y prorrogado por adenda de 19 de noviembre de 2024, tenemos el honor de emitir el siguiente

### INFORME

#### ANTECEDENTES DE HECHO

##### PRIMERO. – EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO.

La petición de informe identificada *ut supra* se acompaña de los siguientes documentos:

- a) Documento de formalización del contrato, de 8 de mayo de 2025.

- b) Comunicación del adjudicatario del contrato principal de obras, PAVIMENTACIONES MORALES, S. L., presentada el 5 de junio de 2025, en la que se manifiesta la intención de hacer efectiva la subcontratación parcial y se propone una terna de técnicos aptos para la realización de las funciones de coordinador en materia de seguridad y salud durante la ejecución de la obra.
- c) Informe de la dirección facultativa, de 9 de junio de 2025, sobre los técnicos propuestos por el constructor para la función de coordinador de seguridad y salud.
- d) Propuesta razonada de incoación del procedimiento de modificación del contrato, suscrita por la directora-gerente del Consorcio en fecha 10 de junio de 2025.
- e) Certificación relativa al Acuerdo del Consejo de Administración del Consorcio de 23 de junio de 2025, de incoación del procedimiento de modificación del contrato, en el que se dispone:

«PRIMERO. Autorizar el inicio del procedimiento de modificación del contrato público administrativo típico de servicios de dirección facultativa y supervisión del control de calidad de las obras de reparación y terminación de la urbanización del parque científico y tecnológico Tecnogetafe, expediente TGF-CS/01/2024, para la integración en la dirección facultativa de un coordinador de seguridad y salud durante la ejecución de la obra conforme a lo previsto en los pliegos de la contratación.

SEGUNDO. Ordenar la remisión del expediente de modificación del contrato a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid para que, en el marco del convenio suscrito para la prestación de servicios de asistencia jurídica al consorcio, emita el preceptivo informe a la propuesta de modificación que se elabore.

TERCERO. Delegar en el presidente, vicepresidenta y vocal del consejo de administración en representación de la Comunidad de Madrid competente en materia de consorcios urbanísticos, Director General del Suelo, de forma mancomunada con la firma de dos de ellos, la aprobación de la modificación del contrato, así como la aprobación del gasto correspondiente.

CUARTO. Facultar a la directora-gerente del consorcio para que lleve a cabo la tramitación del procedimiento de modificación del contrato, incluyendo en la encomienda el ejercicio delegado de las competencias de instrucción que correspondan al consejo de administración como órgano de contratación del consorcio.»

- f) Notificación a la dirección facultativa de las obras de la incoación del procedimiento de modificación del contrato.
- g) Subsanación de la comunicación del contratista sobre la subcontratación, presentada el día 2 de julio de 2025.
- h) Alegaciones del contratista en el trámite de audiencia, formuladas el 3 de julio de 2025.
- i) Propuesta razonada de modificación del contrato, del vocal del Consejo de Administración del Consorcio en funciones de director-gerente, que sugiere:

«PRIMERO. Aprobar la modificación del contrato público administrativo típico de servicios de dirección facultativa y supervisión del control de calidad de las obras de reparación y terminación de la urbanización del parque científico y tecnológico Tecnogetafe, expediente TGF-CS/01/2024, cuya ejecución se sujetará en lo sucesivo a las siguientes condiciones:

- a) El contratista quedará relevado de las prestaciones contractuales de prevención de riesgos laborales que competen a la dirección facultativa conforme a la normativa vigente que pasen a ser de la responsabilidad del coordinador en materia de seguridad y de salud durante la ejecución de la obra.
- b) El contratista deberá integrar en la dirección facultativa al coordinador designado por el consorcio, e igualmente deberá supervisar la adecuada realización por parte del coordinador de las funciones que le competan conforme a la normativa de prevención de riesgos laborales.
- c) Las restantes prestaciones contractuales permanecerán invariadas.
- d) El plazo de ejecución del contrato permanecerá invariado.
- e) El precio del contrato será incrementado en la proporción de 0,33 % por cada mes de su plazo de ejecución que reste hasta la finalización de las obras que son objeto del contrato principal TGF-CO/01/2024.

SEGUNDO. Aprobar los gastos complementarios precisos para financiar las obligaciones que deriven para el consorcio de la ejecución del contrato modificado, en la cantidad de 2.091,45€, correspondiente a una base imponible de 1.728,47€ y una cuota del Impuesto sobre el Valor Añadido de 362,98€.

TERCERO. Dar cuenta de esta resolución al consejo de administración en la siguiente sesión que se celebre».

**SEGUNDO.** – De la referida documentación se desprenden los siguientes antecedentes de hecho relevantes para la emisión del informe:

1º) El día 18 de marzo de 2024, el Consejo de Administración del Consorcio, acordó, a propuesta de la directora-gerente, incoar el procedimiento de contratación de los servicios de dirección facultativa y supervisión del control de calidad de las obras de reparación y terminación de la urbanización del Parque Científico y Tecnológico Tecnogetafe.

2º) Tras la elaboración de una propuesta de pliego de pliego de cláusulas administrativas, se solicitó un primer informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, emitido el 11 de julio de 2024 (Informe AJC 94/24). Posteriormente, se introdujeron una serie de variaciones en el proyecto inicial, siendo objeto del Informe AJC 124/24, de 30 de septiembre de 2024, la versión definitiva de los pliegos.

3º) Con fecha 30 de octubre de 2024, el Consejo de Administración del Consorcio, a propuesta de la directora-gerente, acordó aprobar los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas, el expediente de contratación y el gasto destinado a financiar las obligaciones contractuales, y dispuso la apertura del procedimiento de adjudicación del contrato.

Conforme a la versión del pliego que figura unida al expediente de contratación, su cláusula primera, bajo la rúbrica *«Modificación por integración en la dirección facultativa de coordinador de seguridad y salud en obra»*, prevé, entre otras, la siguiente causa de modificación del contrato:

«En el caso de que el consorcio designe coordinador en materia de seguridad y salud durante la ejecución de las obras que son objeto del contrato principal CO/01/2024, el valor estimado del presente contrato complementario de servicios se incrementará en la proporción de 0,33 % por cada mes de su plazo de ejecución que reste hasta la finalización de las obras. Este valor se ha calculado considerando que las prestaciones adicionales determinadas por esta modificación se concretan en la supervisión del correcto cumplimiento de las obligaciones de prevención de riesgos laborales por parte

del coordinador designado, pero a su vez esta modificación implica la reducción, si no han sido ya ejecutadas, de las prestaciones contractuales de prevención de riesgos laborales que competen a la dirección facultativa en defecto de coordinador. En consecuencia, el valor final se ha determinado compensando la dedicación temporal que requieren ambas tareas, que cabe concretar en una dedicación inicial del 5% de la jornada completa por parte del director de obra y el director de ejecución de las obras, sin dedicación alguna por parte del responsable de control de calidad, que pasa a ser dedicación del 8% de los mismos profesionales en el caso de que se designe coordinador, de acuerdo con el desglose mensual siguiente:

Integración de coordinador de seguridad y salud en obra.

(...)

Aplicando este importe mensual al valor máximo de 10 meses de del plazo de ejecución del contrato principal de obras CO/01/2024 que está previsto en los pliegos de esa contratación, el importe máximo al alza, I.V.A. excluido, que esta modificación puede alcanzar es de 2.702,28 € ( $225,19\text{€/mes} \times 12 \text{ meses} = 2.702,28\text{€}$ ).»

4º) A continuación, se procedió a la instrucción de un procedimiento abierto simplificado, a adjudicar con pluralidad de criterios, identificado con el número de expediente CS/01/2024.

5º) A resultas de su tramitación, por Acuerdo de 11 de abril de 2025, el Consejo de Administración, a propuesta de la directora-gerente, adjudicó el contrato a Inco Estudio Técnico, S.L., por un precio de 63.377,38 € (52.378 € de base imponible más 10.999,38 € de IVA) y con el compromiso (criterios de adjudicación de valoración automática) de ampliación de la dedicación y experiencia adicional de los medios personales adscritos a la ejecución del contrato y disponibilidad para consultoría *ex post* en los términos comprometidos en su oferta.

6º) El 8 de mayo de 2025 se procedió a la firma del contrato por el Presidente del Consorcio y el administrador único de Inco Estudio Técnico, S.L. En su cláusula sexta, apartado 2, se contemplaba su posible modificación por integración en la dirección facultativa del coordinador en materia de seguridad y de salud durante la ejecución de la obra:

«En el caso de que el consorcio designe coordinador en materia de seguridad y salud durante la ejecución de las obras que son objeto del contrato principal CO/01/2024, el presente contrato complementario de servicios CS/01/2024 podrá ser modificado en los siguientes términos:

- a) El contratista quedará relevado de las prestaciones contractuales de prevención de riesgos laborales que competen a la dirección facultativa conforme a la normativa vigente que pasen a ser de la responsabilidad del coordinador en materia de seguridad y de salud durante la ejecución de la obra.
- b) El contratista deberá integrar en la dirección facultativa al coordinador designado por el consorcio, e igualmente deberá supervisar la adecuada realización por parte del coordinador de las funciones que le competan conforme a la normativa de prevención de riesgos laborales.
- c) Las restantes prestaciones contractuales permanecerán invariadas.
- d) El plazo de ejecución del contrato complementario permanecerá invariado.
- e) El precio del contrato complementario será incrementado en la proporción de 0,33% por cada mes de su plazo de ejecución que reste hasta la finalización de las obras.»

Al contrato se le adjuntaba como anexo I el pliego de cláusulas administrativas particulares, haciendo constar de modo expreso en la cláusula octava su condición de documento de carácter contractual.

Examinados tales antecedentes, procede formular las siguientes

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### PRIMERA. - MARCO NORMATIVO APLICABLE.

Con carácter previo, es necesario recordar cuál es el régimen jurídico aplicable a la propuesta de modificación contractual sobre la que versa la petición de informe, lo que requiere atender a la naturaleza de la entidad contratante.

Como fue señalado en el Informe AJC 94/2024, sobre la primera versión del pliego cuya modificación se pretende actualmente, la normativa que le resulta de aplicación viene constituida principalmente por 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) y, en lo que no se oponga a lo establecido en dicho texto legal, por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público; el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos (RGLCAP), y el Decreto 49/2003, de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid. En dicha línea, los Estatutos del Consorcio, en su versión modificada aprobada por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 10 de febrero de 2021, señalan en su artículo 6.2 que *«El régimen de contratación del Consorcio será el establecido en la legislación de contratos del Sector Público»*.

La regulación de referencia resulta aplicable en su plenitud al Consorcio, atendiendo a la literalidad del artículo 3.2.b) de la LCSP, que incluye expresamente dentro del sector público, a los efectos de su regulación, a los consorcios, en relación con el 3.1.d) del mismo texto legal. Conforme a esta última disposición, los consorcios pueden ser considerados Administraciones Públicas a los efectos de la ley si, cumpliendo los requisitos para ser poderes adjudicadores y estando vinculados a una o varias Administraciones públicas o dependiendo de las mismas, reúnen además un criterio de naturaleza contable, consistente en no financiarse mayoritariamente con ingresos de mercado (es decir, no tener la consideración de productor de mercado de conformidad con el Sistema Europeo de Cuentas).

A los efectos de determinar la naturaleza de los consorcios desde la perspectiva de la normativa de contratos del sector público, el Informe 38/2008, de 31 de marzo de 2009, de la Junta

Consultiva de Contratación Administrativa del Estado (en la actualidad, Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado), relativo al ámbito de aplicación subjetiva de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público –cuyas consideraciones son extrapolables a la vigente LCSP–, manifestó que *«los consorcios creados por las Administraciones Públicas entre ellas para el desarrollo común de competencias propias de las mismas tienen, a efectos de la Ley de Contratos del Sector Público, la consideración de entidades u organismos integrados en la Administración Pública»*. Este criterio es compartido por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón en su Informe 6/2017, de 5 de abril, que considera a los consorcios como Administraciones Públicas a los efectos de la contratación administrativa, resultándoles de plena aplicación la LCSP y su normativa complementaria.

En línea con lo anterior, la cláusula 2 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rige la ejecución de *los «Servicios de dirección facultativa y supervisión del control de calidad de las obras de reparación y terminación de la urbanización del Parque Científico y Tecnológico “Tecnogetafe”»*, apela a la aplicación de la normativa reseñada a la relación contractual, añadiendo que, de modo supletorio, se aplicarán a la futura relación contractual las restantes normas de Derecho Administrativo y, en su defecto, las de Derecho Privado:

«El presente contrato tiene carácter administrativo. Las partes quedan sometidas expresamente a lo establecido en este pliego y en su correspondiente de prescripciones técnicas particulares.

Para lo no previsto en los pliegos, el contrato se regirá por la legislación básica del Estado en materia de contratos públicos: 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, y en cuanto no se oponga a lo establecido en la Ley de Contratos del Sector Público, el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Estudios y Servicios Técnicos, aprobado por Orden de 8 de marzo de 1972, por las Leyes aprobadas por las Asambleas de Madrid y por el Reglamento General de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 49/2003, de 3 de abril (RGCPM) y sus normas complementarias. Supletoriamente, se



aplicarán las normas estatales sobre contratos públicos que no tengan carácter básico, las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, las de derecho privado.»

Por su parte, la cláusula 2 del documento contractual, al referirse a su «*Régimen jurídico*», en una línea equiparable, señala:

«(...) El presente contrato se rige por:

- La legislación básica del Estado en materia de contratos públicos contenida en 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, y, en cuanto no se opongan a la misma, el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, y el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.
- Las leyes aprobadas por la Asamblea de Madrid reguladoras de la contratación pública, así como el Reglamento General de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 49/2003, de 3 de abril, y sus normas complementarias y de desarrollo.
- Supletoriamente, las normas estatales sobre contratos públicos que no tengan carácter básico, las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho privado.

El presente contrato está sometido a la normativa nacional y de la Unión Europea en materia de protección de datos, constituida por el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (RGPD), la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, y el Reglamento que desarrolla la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, aprobado mediante Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, en cuanto no se oponga o resulte incompatible con el reglamento europeo o la ley orgánica mencionados.»

Significativamente, para el caso de contradicción entre la letra de la documentación contractual y la normativa imperativamente aplicable, prevé la misma cláusula segunda del contrato:

«El presente documento de formalización del contrato, así como el pliego de cláusulas administrativas particulares, el pliego de prescripciones técnicas particulares y la restante documentación de carácter contractual se entienden redactados con estricta sujeción a la normativa de aplicación y los estatutos del consorcio. En los supuestos de contradicción entre condiciones contractuales y normas imperativas aplicables, se estará a estas; en los supuestos de contradicción entre el documento de formalización del contrato y los pliegos, se estará a estos; y en los supuestos de contradicción entre el pliego de cláusulas administrativas particulares y el pliego de prescripciones técnicas particulares, se estará a aquél.»

Queda fuera de toda duda, por consiguiente, la sumisión de la relación jurídico-contractual entablada entre las partes a la LCSP y su normativa concordante.

## **SEGUNDA. – LA MODIFICACIÓN DEL CONTRATO EN LA LCSP.**

Conforme a nuestra tradición legislativa, la LCSP recoge en su artículo 190 entre las prerrogativas de la Administración en la contratación administrativa, la posibilidad de modificar los contratos por razones de interés público:

«Dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la presente Ley, el órgano de contratación ostenta la prerrogativa de interpretar los contratos administrativos, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlos por razones de interés público, declarar la responsabilidad imputable al contratista a raíz de la ejecución del contrato, suspender la ejecución del mismo, acordar su resolución y determinar los efectos de esta.»

Ha de recordarse que, tal y como señalara el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en el Dictamen 343/15, de 8 de julio, *«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)»*, y ello por razón de que *«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)»*.

Respondiendo a esta prevención, la Directiva 2014/24/UE, en su artículo 72.1.a), permite la modificación de los contratos durante su vigencia, cuando, con independencia de su valor

pecuniario, estuvieran previstas en los pliegos iniciales de la contratación mediante cláusulas de revisión claras, precisas e inequívocas, que no supongan la alteración de la naturaleza global del contrato, y en las que se fije el alcance y la naturaleza de las posibles modificaciones u opciones, así como las condiciones en que pueden utilizarse.

Más en detalle, desarrolla el artículo 203 de la LCSP los aspectos esenciales de la potestad de modificación del contrato, que, según señala su apartado 1, solo podrá llevarse a cabo *«en los casos y en la forma»* previstos en la propia ley:

«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.» [El subrayado es nuestro]

Al respecto, el texto legal, tributario en esta parte de la reforma operada a través de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, viene a diferenciar entre las causas de modificación contempladas, con indicación de los concretos supuestos en que sea posible, en el pliego de cláusulas administrativas particulares (conocidas comúnmente como *«modificaciones previstas»*), y las recogidas, en términos restrictivos, en la propia ley (*«modificaciones imprevistas»*). Así, con respecto a la primera hipótesis, señala el apartado 2 del mismo artículo 203 que la modificación del contrato será posible:

- «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.»

Con respecto a su obligatoriedad, esta Abogacía General se adhiere a la interpretación realizada por el Consejo de Estado en el Dictamen 1116/2015, de 10 de marzo de 2016, en relación con el anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público que desembocaría en la aprobación de la vigente LCSP.

En sus observaciones al artículo 204.1 del anteproyecto, que se corresponde con el artículo 206.1 del texto definitivamente aprobado en sede parlamentaria, en el que se afirma que, *«en los supuestos de modificación del contrato recogidas (sic) en el artículo anterior, las modificaciones acordadas por el órgano de contratación serán obligatorias para los contratistas cuando impliquen, aislada o conjuntamente, una alteración en su cuantía que no exceda del 20 por ciento del precio inicial del contrato, IVA excluido»*, el superior órgano consultivo del Gobierno de la nación demandó que se aclarase de forma expresa si ese carácter vinculante se extendía también a las modificaciones expresamente previstas en los pliegos. Sin perjuicio de que no se llegara a concretar esta cuestión de forma expresa, tiene un alto valor interpretativo lo señalado en el dictamen de referencia en el sentido de que *«La solución que parece más acertada es dotar también de carácter obligatorio a tales reformas, considerando, primero, que así se prevé en el ordenamiento vigente (artículo 219.1 del TRLCSP) y, segundo, que, al estar contempladas en el pliego, las modificaciones fundadas en él no son desconocidas para el adjudicatario»*. Parece difícilmente contestable el valor vinculante de las causas de modificación previstas en los pliegos, a las que se someten los licitadores y, de forma muy especial, aquel que entre ellos resulte adjudicatario del contrato.

Con independencia de lo anterior, aun estando prevista expresamente en el contrato la causa que la motive, la modificación del contrato no puede superar el límite del 20% del importe inicial del contrato, tal y como preceptúa el artículo 204.1 de la LCSP, en su primer inciso.

### **TERCERA. – EXAMEN DE LA MODIFICACIÓN QUE DA ORIGEN A LA SOLICITUD DE INFORME.**

Tal y como ha sido señalado en el antecedente de hecho segundo de este informe, la cláusula primera del pliego de cláusulas administrativas particulares relaciona determinados supuestos específicos de modificación del contrato, entre ellos la denominada *«Modificación por integración en la dirección facultativa de coordinador de seguridad y salud en obra»*:

«En el caso de que el consorcio designe coordinador en materia de seguridad y salud durante la ejecución de las obras que son objeto del contrato principal CO/01/2024, el valor estimado del

presente contrato complementario de servicios se incrementará en la proporción de 0,33 % por cada mes de su plazo de ejecución que reste hasta la finalización de las obras. Este valor se ha calculado considerando que las prestaciones adicionales determinadas por esta modificación se concretan en la supervisión del correcto cumplimiento de las obligaciones de prevención de riesgos laborales por parte del coordinador designado, pero a su vez esta modificación implica la reducción, si no han sido ya ejecutadas, de las prestaciones contractuales de prevención de riesgos laborales que competen a la dirección facultativa en defecto de coordinador. En consecuencia, el valor final se ha determinado compensando la dedicación temporal que requieren ambas tareas, que cabe concretar en una dedicación inicial del 5% de la jornada completa por parte del director de obra y el director de ejecución de las obras, sin dedicación alguna por parte del responsable de control de calidad, que pasa a ser dedicación del 8% de los mismos profesionales en el caso de que se designe coordinador, de acuerdo con el desglose mensual siguiente:

(...)

Aplicando este importe mensual al valor máximo de 10 meses de del plazo de ejecución del contrato principal de obras CO/01/2024 que está previsto en los pliegos de esa contratación, el importe máximo al alza, I.V.A. excluido, que esta modificación puede alcanzar es de 2.702,28 € (225,19€/mes x 12 meses = 2.702,28€).»

El origen de esta previsión se remonta al Informe AJC 94/2024, sobre el primer proyecto de pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato de *«Servicios de dirección facultativa y supervisión del control de calidad de las obras de reparación y terminación de la urbanización del Parque Científico y Tecnológico “Tecnogetafe”»*. En él se introdujo una observación esencial con respecto a la inclusión en la cláusula 1.1 del PCAP, relativa al objeto del contrato, de una prestación de índole contingente que consistía en *«la supervisión del correcto cumplimiento de las obligaciones de prevención de riesgos laborales por parte del coordinador en materia de seguridad y salud durante la ejecución de la obra, cuando su designación competa al promotor conforme a la normativa de prevención de riesgos laborales»*. A nuestro entender, este pasaje contradecía la exigencia de determinación del objeto del contrato estatuida en el artículo 99.1 de la LCSP, que implica la carga de determinar y dar a conocer de forma clara a los posibles interesados las prestaciones que serán objeto de adjudicación. Asimismo, llamábamos la atención sobre determinadas consecuencias de esa

indeterminación, al poder afectar a la capacidad de las empresas interesadas en tomar parte en la licitación para realizar un cálculo o previsión adecuada con vistas a la presentación de sus ofertas y, desde el punto de vista de la eficiencia en la contratación (art. 28 LCSP), podía suponer la inclusión de unos costes innecesarios, en el caso de no llegarse a exigir la realización de la prestación.

Atendiendo a esa observación, la prestación correspondiente desapareció en el segundo proyecto de PCAP sometido a la valoración de esta Abogacía General, que fue objeto del Informe AJC 124/24, figurando, en cambio, integrada en una posible causa de modificación del contrato, expresamente contemplada conforme a lo dispuesto en el artículo 204 de la LCSP. Con respecto a esta previsión, señalábamos que *«se trata de una solución que evita los inconvenientes que dieron lugar a la objeción planteada en nuestro informe precedente, y es conforme con la naturaleza y funcionalidad propia de la figura de la modificación del contrato, que incorpora precisamente el carácter eventual de las prestaciones a las que afecta»*. También destacábamos que la entidad peticionaria del informe había tenido en cuenta las repercusiones que ello implicaba sobre el cálculo del valor estimado del contrato conforme al artículo 101.2.c) de la LSCP y adaptado a su nuevo importe los criterios de solvencia (cláusula 1.7.A.1 y 2 y 1.7.B.1). En cambio, se introducía una advertencia en relación con la confusión que podría originar en los potenciales licitadores el hecho de que en la redacción proyectada de la cláusula 1.22.3 se aludiera a la integración *«sin coste»* del coordinador en materia de seguridad y salud en la dirección facultativa, que podía originar dudas en torno a la retribución de las prestaciones eventualmente incorporadas al compendio de obligaciones del contratista en virtud de la potencial modificación del contrato. Según se puede comprobar en el anexo incluido en el documento contractual que incorpora el pliego de cláusulas administrativas particulares definitivamente aprobado, tal inciso no fue incluido en él.

Asimismo, el documento contractual suscrito entre los representantes de las partes el 8 de mayo de 2025, en el apartado 2 de la cláusula sexta, prevé su posible modificación por integración en la dirección facultativa del coordinador en materia de seguridad y de salud durante la ejecución de la obra:

«En el caso de que el consorcio designe coordinador en materia de seguridad y salud durante la

ejecución de las obras que son objeto del contrato principal CO/01/2024, el presente contrato complementario de servicios CS/01/2024 podrá ser modificado en los siguientes términos:

- a) El contratista quedará relevado de las prestaciones contractuales de prevención de riesgos laborales que competen a la dirección facultativa conforme a la normativa vigente que pasen a ser de la responsabilidad del coordinador en materia de seguridad y de salud durante la ejecución de la obra.
- b) El contratista deberá integrar en la dirección facultativa al coordinador designado por el consorcio, e igualmente deberá supervisar la adecuada realización por parte del coordinador de las funciones que le competan conforme a la normativa de prevención de riesgos laborales.
- c) Las restantes prestaciones contractuales permanecerán invariadas.
- d) El plazo de ejecución del contrato complementario permanecerá invariado.
- e) El precio del contrato complementario será incrementado en la proporción de 0,33% por cada mes de su plazo de ejecución que reste hasta la finalización de las obras.»

De esta forma, atendido el pliego que rige, con valor de *lex contractus* las relaciones entre las partes (por todas, Resolución 408/2024, de 24 de octubre de 2024, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid), la modificación del contrato a que venimos haciendo constante referencia depende de la concurrencia de una variable, cual es que el contratista de las obras recurra a la subcontratación, lo que llevaría consigo la designación de un coordinador en materia de seguridad y de salud, cuya función habría de ser supervisada por el director facultativo de las obras. Veamos a continuación la justificación incorporada al expediente administrativo sobre este particular, atendiendo en especial a la completa propuesta razonada de incoación del procedimiento suscrita por la directora-gerente de Tecnogetafe en fecha 10 de junio de 2025.

Su objeto reside, precisamente, en razonar la necesidad de integrar en la dirección facultativa a un coordinador de seguridad y salud durante la ejecución de la obra principal, con la finalidad de dar cumplimiento a las obligaciones adicionales de prevención de riesgos laborales que devendrán a cargo del Consorcio cuando el constructor haga efectivas las subcontrataciones que tiene previsto realizar.



Desde el punto de vista fáctico, la propuesta razonada da cuenta de que,

«Con la finalidad de llevar a cabo la completa terminación de las infraestructuras de urbanización del ámbito territorial del plan especial del Parque Equipado Getafe Sur del programa de actuación urbanística Arroyo Culebro conforme al proyecto de urbanización interior aprobado el día 5 de julio de 2011, con su modificación de 4 de junio de 2025, el día 30 de mayo de 2025 el consorcio celebró con la empresa constructora Pavimentaciones Morales, S.L. el contrato público administrativo típico de obras CO/01/2024 para la ejecución simultánea de las obras definidas en los proyectos constructivos denominados “Modificación del proyecto de urbanización interior aprobado definitivamente por acuerdo de la Junta de Gobierno el 5 de julio de 2011, Parque Científico y Tecnológico Tecnogetafe, Getafe (Madrid)”, y “Proyecto de reparaciones del parque científico tecnológico Tecnogetafe, Getafe (Madrid), reparaciones urbanización; actualización”».

Asimismo, refiere que, tal y como ha sido indicado en los antecedentes de hecho del presente informe,

«En paralelo a la contratación de la ejecución de las obras, y con la finalidad de satisfacer las necesidades administrativas de dirigir técnicamente y controlar su ejecución, así como asegurar el control de calidad de las mismas y, de ser necesario, supervisar la coordinación de la seguridad y salud en obra, el día 8 de mayo de 2025 el consorcio celebró con la empresa consultora Inco Estudio Técnico, S.L. el contrato público administrativo típico de servicios CS/01/2024 a título de contrato complementario del contrato principal de obras CO/01/2024».

Al respecto, conviene reflejar que, cotejada la versión del pliego de cláusulas administrativas particulares anexada al documento contractual de los servicios de dirección facultativa y supervisión del control de calidad de las obras, se observa que en la cláusula 23 se recogió la posibilidad de subcontratar las prestaciones constitutivas del objeto del contrato, con el límite de cumplir los presupuestos establecidos en el artículo 215 de la LCSP y la indicación de adelantar en la oferta de la parte del contrato que, en su caso, se pretendiera subcontratar, señalando su importe y el nombre o perfil empresarial, definido por referencia a las condiciones de solvencia profesional o técnica, de los subcontratistas a los que se fuera a encomendar su realización.



Precisamente da cuenta la propuesta razonada de incoación del procedimiento de que, en fecha 5 de junio de 2025, el contratista de las obras puso de manifiesto su voluntad de hacer efectiva la subcontratación, anticipada en su oferta, de las prestaciones de jardinería, red de riego y depósito de riego.

Y, como sustento jurídico de la necesidad de proveer a la integración en la dirección facultativa de las obras de la figura del coordinador de seguridad y salud, argumenta que,

«Esta decisión del contratista determina la aplicación en la ejecución de las obras de lo dispuesto en la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción, y su normativa concordante, entre la que se incluye el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y de salud en las obras de construcción, en cuyo artículo 3.2 se determina que cuando en la ejecución de una obra de construcción intervenga más de una empresa, o una empresa y trabajadores autónomos o diversos trabajadores autónomos, el promotor, antes del inicio de los trabajos o tan pronto como se constate dicha circunstancia, debe designar un coordinador en materia de seguridad y salud durante la ejecución de la obra, coordinador que, de conformidad con el artículo 2.1.f) de la misma norma, habrá de estar integrado en la dirección facultativa».

Y, al motivar las necesidades administrativas a satisfacer mediante la ejecución del contrato, añade que,

«Esta modificación se halla recogida en el pliego, por un lado, en cuanto a su valoración económica, en el apartado 4 de la cláusula 1, y por otro, en cuanto a sus condiciones de ejecución, en el apartado 22.2 de la misma cláusula. Del fundamento jurídico de la modificación se da cuenta de manera incidental, pero elocuente, en el apartado 1.IV de la misma cláusula 1 al justificar la indivisión en lotes del contrato indicando, entre otros razonamientos, que la realización por separado de las prestaciones de dirección facultativa de las obras conforme a proyecto, de control de calidad y de control de las medidas de seguridad y salud, *“podría afectar a la coherencia de las instrucciones que se transmitan al contratista [constructor] para la ejecución de las obras y comprometer así la responsabilidad directa del facultativo de la Administración director de la obra sobre la comprobación y vigilancia de la correcta realización de la obra contratada conforme a la cláusula 4 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Obras del Estado. Por este motivo, es conveniente que quien sea responsable de la dirección facultativa de las obras lo sea también*

*de la supervisión de su control de calidad y, en su caso, de la supervisión de la coordinación de seguridad y salud, máxime si se tiene en cuenta que el coordinador en materia de seguridad y de salud durante la ejecución de la obra, de ser necesaria su existencia, habrá de integrarse en la dirección facultativa”».*

Para añadir a renglón seguido:

«Dado que los proyectos constructivos aprobados por el órgano de contratación ya contienen el preceptivo estudio de seguridad y salud a que se refieren los artículos 4.1 y 5 de la referida fuente normativa, cabe concluir que, en defecto de subcontratación por parte del constructor de las obras, las obligaciones legales de prevención de riesgos laborales del consorcio podrían llevarse a efecto a través del simple cumplimiento por el director facultativo de sus deberes públicos (y obligaciones contractuales en los pliegos) de emitir informe al plan de seguridad y salud en el trabajo antes de su aprobación por el órgano de contratación (artículos 7.2 y 9.c), adoptar las medidas necesarias para que sólo las personas autorizadas puedan acceder a las obras (artículo 9.f) y llevar el libro de incidencias para el control y seguimiento del plan de seguridad y salud (artículo 13).

Sin embargo, cuando el constructor decide subcontratar, el consorcio adquiere la obligación legal de designar a un coordinador en materia de seguridad y de salud durante la ejecución de la obra para la realización de las amplias funciones preventivas y de coordinación de actividades empresariales que se mencionan en los restantes epígrafes del artículo 9 del Real Decreto 1627/1997, de cuya efectiva realización deviene entonces responsable el consorcio en la condición legal que tiene de promotor de las obras. Esta adquisición de obligaciones legales para el promotor por la voluntad y según los exclusivos intereses del constructor, motiva que en el diseño del contrato principal CO/01/2024 se haya previsto que, en caso de subcontratación, el contratista facilite el cumplimiento por parte del consorcio de sus nuevas obligaciones resultantes de la subcontratación, para lo que ha de proponer una terna de técnicos competentes con la finalidad de que, de entre ellos, se designe a la persona que, a expensas del constructor y bajo la supervisión del director de obra, se integre conforme a la ley en la dirección facultativa para desempeñar las funciones del coordinador en materia de seguridad y de salud durante la ejecución de las obras del contrato principal, de cuyo correcto ejercicio ha de responder legalmente el consorcio».

Para concluir como epílogo de todo lo anterior,

«Por tanto, las necesidades administrativas que satisface esta modificación prevista en el pliego de la contratación consisten en dar cumplimiento a las obligaciones agravadas que nacen para el consorcio en su condición de promotor de obras de construcción, como consecuencia de la necesidad de coordinar actuaciones de varias empresas durante la ejecución de las obras a resultas de la subcontratación de partes de la obra por el contratista principal.

De este modo, teniendo en cuenta que el constructor, contratista único contratado por el consorcio para la ejecución de las obras, tiene derecho, en las condiciones previstas en el contrato de obras, a subcontratar las partes de obra indicadas en su oferta para la licitación, el consorcio se ve abocado desde el momento en que el contratista le traslada su voluntad de ejercer ese derecho, a designar un coordinador de seguridad y salud durante la ejecución de la obra que se integre en la dirección facultativa.»

La modificación de la prestación contractual en el sentido referido irá acompañada de una variación en el precio del contrato, a la que también se refiere la propuesta razonada de incoación, señalando que,

«Como consecuencia de la ponderación de esas variables, el pliego determina como incremento contractual el 0,33 % por cada mes que reste hasta la finalización de las obras. Dado que las obras tienen un plazo de ejecución de 10 meses y todavía no han comenzado, en el momento actual el importe máximo de la modificación contractual sería del 3,30% del precio del contrato, lo que supondría la cantidad de 2.091,45€, correspondiente a una base imponible de 1.728,47€ y una cuota del Impuesto sobre el Valor Añadido de 362,98€. Sin embargo, esta cantidad habrá de ser ajustada al tiempo en que se haga efectiva la designación del coordinador, que es el momento al que el pliego remite la efectividad de la modificación contractual.»

De esta forma, se cumpliría el requisito, destacado en la parte final de la consideración jurídica precedente del actual informe y derivado del artículo 204.1 de la LCSP, que exige que el importe de la modificación no sea superior al 20% del importe inicial del contrato.

No obstante, el importe de la modificación del contrato debe estar establecido de una forma precisa, de forma que, bien se establezca en el momento de ser aprobada la fecha concreta en que se procederá a la designación del coordinador, bien al menos se contemple el plazo máximo en que deba ser nombrado.

Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que, conforme a lo indicado en el penúltimo párrafo de la cláusula 22, las seis causas de posible modificación del contrato previstas en el PCAP, *«son enteramente compatibles y acumulativas, pudiéndose dar simultáneamente varias de ellas, si bien en su aplicación efectiva no podrán superar acumuladamente una variación del precio que exceda del veinte por ciento del precio inicial del contrato sin modificaciones»*. Aparte del condicionante que la modificación que actualmente se promueve, una vez acordada, supone para el resto de modificaciones que pudieran devenir, conviene que en el expediente administrativo quede puntualmente indicada la falta de superación actual de dicho porcentaje en un cómputo conjunto de las modificaciones acordadas hasta el momento (de hecho, esta Abogacía General no tiene constancia de ninguna otra modificación del contrato realizada con carácter previo).

Asimismo, toda vez que la modificación llevará consigo una alteración en el precio, que aumenta respecto del fijado primitivamente, ha de tenerse en cuenta que, conforme al artículo 109.3 de la LCSP, cuyo carácter preceptivo no parece cuestionable, *«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 correspondencia con dicha prevención legal, la cláusula 14 del pliego de cláusulas administrativas particulares señala que,

«Cuando como consecuencia de la modificación del contrato, experimente variación el precio del mismo, se reajustará la garantía en el plazo de 15 días naturales, contados desde la fecha en que se notifique al empresario el acuerdo de modificación, a efectos de que guarde la debida proporción con el precio del contrato resultante de la modificación. En el mismo plazo contado desde la fecha en que se hagan efectivas las penalidades o indemnizaciones el adjudicatario deberá reponer o ampliar la garantía en la cuantía que corresponda, incurriendo, en caso contrario, en causa de resolución.»

Así, a la propuesta razonada de aprobación de la modificación suscrita con fecha 4 de julio de 2025 por el presidente, la vicepresidenta y el vocal del Consejo de Administración representante del centro directivo de la Comunidad de Madrid competente en materia de consorcios

urbanísticos, se le ha de añadir el deber del contratista de proceder al reajuste de la garantía en proporción al incremento del precio.

La anterior consideración tiene carácter esencial.

Asimismo, ha de tenerse en cuenta que la cláusula 17 del PCAP indica que, *«En caso de modificación del contrato, el contratista quedará obligado a la actualización y puesta al día del programa de trabajo para adaptarlo a las nuevas prescripciones contractuales»*. En el caso de que, por el contenido de la modificación a implementar, esta no afecte a la programación del trabajo, debería dejarse constancia en el expediente administrativo de las razones por las que no se estima necesaria la referida actualización.

#### **CUARTA. – ASPECTOS PROCEDIMENTALES.**

Respecto al procedimiento a seguir para la modificación del contrato, el artículo 191 de la LCSP, en su apartado 1, 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.

Por su parte, el artículo 207, en su apartado 1, señala que, en el caso previsto en el artículo 204, es decir, en los supuestos de alteración del contrato previstos específicamente en el pliego que resulte de aplicación, *«las modificaciones contractuales se acordarán en la forma que se hubiese especificado en los pliegos de cláusulas administrativas particulares»*. En el PCAP de aplicación, con respecto a las causas específicamente previstas, se dice que *«Estas modificaciones se acordarán por el órgano de contratación a propuesta del responsable del contrato, previa audiencia del contratista»* (cláusula 22, penúltimo párrafo), así como que, en general, la modificación del contrato deberá efectuarse *«de acuerdo con el procedimiento regulado en el artículo 191 de la Ley de Contratos del Sector Público, justificándolo debidamente en el expediente»* (cláusula 27, primer párrafo).

En el caso del contrato que nos ocupa, consta haberse cumplimentado el trámite de audiencia al contratista. Asimismo, la justificación de la modificación del contrato se ha realizado tanto a

través de la propuesta razonada de incoación del procedimiento, como en la propuesta razonada de aprobación de la modificación.

Con respecto al órgano competente para acordar la modificación, conforme ha quedado expuesto en los antecedentes de hecho segundo de este informe, el Consejo de Administración del Consorcio, en el Acuerdo de 23 de junio de 2025, de incoación del procedimiento de modificación del contrato, delegó sus atribuciones en el presidente, la vicepresidenta y el vocal del Consejo de Administración en representación de la Comunidad de Madrid competente en materia de consorcios urbanísticos, actuando de forma mancomunada con la firma de dos de ellos.

No ofrece duda, por otra parte, que la modificación ha sido promovida por el responsable del contrato. En dicho sentido, tanto la cláusula 22 antes citada del pliego, como la cláusula sexta del contrato le atribuyen de forma homogénea la iniciativa para incitar su modificación. Por su parte, la cláusula 2 del PCAP designa responsable del contrato a la directora-gerente del Consorcio Urbanístico Área Tecnológica del Sur, que es precisamente quien ha suscrito la propuesta razonada de incoación del procedimiento.

Finalmente, en cuanto a los trámites sucesivos, ha de tenerse en cuenta que 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 y publicarse de acuerdo con lo establecido en los artículos 207 y 63 de dicha norma. Por su parte, la cláusula 27 del PCAP, en su párrafo final, señala que *«Las modificaciones del contrato que se produzcan durante su ejecución, se publicarán en el Portal de la Contratación Pública -Perfil de contratante, y deberán formalizarse conforme a lo dispuesto en el artículo 203 de la Ley de Contratos del Sector Público»*.

En virtud de lo expuesto, procede formular la siguiente

## CONCLUSIÓN

La propuesta de modificación del contrato de *«Servicios de dirección facultativa y supervisión del control de calidad de las obras de reparación y terminación de la urbanización del Parque*



*Científico y Tecnológico “Tecnogetafe” (Expediente CS/01/2024)», consistente en la integración de un coordinador en materia de seguridad y salud en la dirección facultativa de las obras, merece el parecer favorable de esta Abogacía General, una vez atendida la consideración esencial contenida en el informe y sin perjuicio de las restantes observaciones formuladas.*

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma

## El Letrado de la Comunidad de Madrid

Firmado digitalmente por: NAVALPOTRO BALLESTEROS TOMAS  
Fecha: 2025.07.23 11:03

**Tomás Navalpotro Ballesteros**

**El Letrado-Jefe de la S.G. de Asistencia  
Jurídica Convencional, Asuntos  
Constitucionales y Estudios**

Firmado digitalmente por: LUQUE REGUEIRO FERNANDO  
Fecha: 2025.07.23 11:27

## Fernando Luque Regueiro

**La Subdirectora General de  
Asistencia Jurídica Convencional,  
Asuntos Constitucionales y Estudios**

Firmado digitalmente por: LOPEZ TORRALBA MARIA VICTORIA  
Fecha: 2025.07.23 11:34

**M<sup>a</sup> Victoria López Torralba**

## CONSORCIO URBANÍSTICO “ÁREA TECNOLÓGICA DEL SUR”