

INFC-2026/1961

S.J.- 174/2026

Se ha recibido en el Servicio Jurídico una petición de informe en relación con el expediente de modificación del contrato de servicios denominado: **«servicio de operación y mantenimiento integral de las instalaciones solares fotovoltaicas propiedad de la Comunidad de Madrid»**.

A la vista de la documentación recibida y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1 b) 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

PRIMERO.

El día 21 de agosto de 2026, se ha recibido en este servicio jurídico la petición de informe referenciada por parte de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, la cual ha venido acompañada de la siguiente documentación:

- a) Proyecto de orden de aprobación de la modificación del contrato referido, sin firma.
- b) Memoria justificativa de modificación del contrato firmada por la directora general de Transición Energética y Economía Circular, el 21 de julio de 2026.
- c) Notificación telemática al contratista del acuerdo de inicio de modificación del contrato al que se refiere, con fecha 23 de julio de 2026.



- d) Acuse de recibo de notificación telemática del contratista con fecha 23 de julio de 2026.
- e) Anexo II-Acuerdo del pleno municipal del Ayuntamiento de Arganda del Rey sobre la resolución del convenio suscrito con esta Consejería, firmado por el alcalde el 09 de mayo de 2025 y la secretaria general el 08 de mayo de 2025.
- f) Anexo III-Orden de la Consejería de Medioambiente, Agricultura e Interior por la que se dispone la desafectación de los bienes muebles situados en la Planta de Clasificación, Machaqueo y Cribado de Residuos de Construcción y Demolición (RCD), en el término municipal de Arganda del Rey, y la cesión gratuita de su propiedad a favor de ese ayuntamiento, firmado por delegación por el Secretario General Técnico el 6 de abril de 2026.
- g) Anexo IV-Orden 2095/2026, de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, por la que se modifica la Orden 1137/2026, de 6 de abril, de esta consejería, firmado por delegación por el Secretario General Técnico el 29 de mayo de 2026.
- h) Anexo V-Resolución aceptación bienes muebles del Ayuntamiento de Arganda del Rey, firmado por el secretario general el 11 de junio de 2026.
- i) Anexo VI-Acta de liquidación del convenio de cesión, firmado respectivamente el 12 de junio de 2026, por la concejala delegada de Régimen Interior, Seguridad, Emergencias y Fondos Europeos y por el secretario general del Ayuntamiento de Arganda del Rey.
- j) Anexo VII-Documento aceptación de la liquidación del convenio suscrito entre esta Consejería y el Ayuntamiento de Arganda del Rey, firmado por el secretario general técnico el 23 de junio de 2026.

Examinados tales antecedentes, procede formular las siguientes:

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. – SOBRE LA MODIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS.



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.

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, por todos, el nº 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 nº 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.

En su desarrollo el artículo 203 de la LCSP dispone que:

“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 este caso, se justifica que se trata de una modificación prevista en el pliego, por lo que ha de ajustarse al artículo 205 de la LCSP. Este precepto establece que:

“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.”

De conformidad con la memoria incorporada al expediente administrativo, de fecha 21 de julio de 2026, la modificación proyectada pretende fundamentarse en la causa establecida en el apartado segundo, letra b) del artículo 205 de la LCSP, a cuyo tenor:

“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: (...)

b) Cuando la necesidad de modificar un contrato vigente se derive de circunstancias sobrevenidas y que fueran imprevisibles en el momento en que tuvo lugar la licitación del contrato, siempre y cuando se cumplan las tres condiciones siguientes:

1.º Que la necesidad de la modificación se derive de circunstancias que 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 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.

SEGUNDA. - REQUISITOS SUSTANTIVOS DE LA MODIFICACIÓN PROPUESTA.

La modificación proyectada se justifica, de acuerdo a lo señalado en la anteriormente citada memoria de 21 de julio de 2026, en los siguientes términos:

“Con fecha 7 de mayo de 2025, el Pleno del Ayuntamiento de Arganda del Rey adoptó acuerdo relativo a la resolución por mutuo acuerdo del convenio interadministrativo suscrito para la cesión de uso la parcela catastral municipal n.º 29 del polígono 13, a favor de la entonces Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio destinada a la construcción y gestión por la empresa pública GEDESMA de la Planta de Clasificación, Machaqueo y Cribado de Residuos de Construcción y Demolición (RCD), adjunto en el Anexo II.

Dicho acuerdo contempla la reversión del uso de la parcela y dispone expresamente que los efectos de la liquidación se aplazarán hasta la formalización de la correspondiente acta de liquidación, con un plazo máximo de un año desde la adopción del acuerdo plenario.

Los terrenos en los que se ubica la planta son de titularidad municipal y fueron objeto de cesión de uso a favor de la Comunidad de Madrid. Por su parte, las instalaciones fueron construidas y gestionadas por GEDESMA. Se produce, por tanto, una reversión de los terrenos e instalaciones al Ayuntamiento mientras que la cesión gratuita de



propiedad a favor de éste se refiere a los bienes y ajuar de la planta, incluidas las instalaciones solares en suelo y vuelo.”

Continúa el informe exponiendo que:

“Dicha traslación patrimonial implica la pérdida de la titularidad de las instalaciones fotovoltaicas por parte de la Comunidad de Madrid e impide mantener la prestación del servicio de operación y mantenimiento sobre las mismas en el marco del contrato actualmente vigente, haciendo, por tanto, necesario la adecuación de su alcance y precio desde la fecha de efectos que resulte aplicable en atención al acta liquidativa resultante...”

Por otro lado, el artículo 205. 2º a) de la LCSP exige que la modificación prevista en los pliegos respete el límite cuantitativo consistente en que no supere *“un máximo del 50 por ciento del precio inicial, IVA excluido”* del contrato.

Este precepto transpone al ordenamiento español el artículo 72 de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública (en lo sucesivo, la Directiva 2014/24/UE), el cual establece en su apartado 1º, letra c) iii), que la modificación debe cumplir, entre otras, la siguiente condición:

“Que el incremento del precio resultante de la modificación del contrato no exceda del 50 % del valor del contrato o acuerdo marco inicial. En caso de que se introduzcan varias modificaciones sucesivas, esta limitación se aplicará al valor de cada una de las modificaciones. Estas modificaciones consecutivas no deberán tener por objeto eludir las disposiciones de la presente Directiva;”

En el caso informado, tal y como recoge el informe justificativo, habiendo sido adjudicado el contrato por un importe de 173.492,03 euros, el incremento que resultaría de la aprobación de



la modificación sería por un total de 4.225,06 euros; suponiendo un decrecimiento sobre el precio de adjudicación del contrato del 2,44%.

Por último, indicar que la modificación no altera la naturaleza global del contrato.

TERCERA. - REQUISITOS FORMALES DE LA MODIFICACIÓN PROPUESTA.

Son entre otros, la aprobación por el órgano de contratación, la audiencia al contratista, la formalización en documento administrativo, la publicación de la modificación y el informe del Servicio Jurídico correspondiente.

En relación con el inicio del expediente, no obra una resolución como tal, en los términos del artículo 58 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En la comunicación al contratista se hace referencia a la Orden 2912/2026, de 22 de julio, de incoación del expediente de modificación; sin embargo, ésta no ha sido aportada al expediente. Por ello, se urge a su incorporación con la restante documentación que fundamenta la modificación propuesta.

Consta una memoria justificativa de la necesidad y conveniencia del modificado del contrato, firmada el 21 de julio de 2026, por la Directora General de Transición Energética y Economía Circular.

En relación con el trámite de audiencia, se han incorporado al expediente la comunicación de la propuesta de modificación al licitador, con fecha 23 de julio de 2026. Así mismo, obra en el expediente el acuse de recibo de la comunicación, aceptada con idéntica fecha. Una vez transcurrido el plazo concedido, no se han recibido alegaciones de la adjudicataria. En consecuencia, se ha dado cumplimiento a lo establecido en el artículo 207 de la LCSP.

El borrador de resolución sometido a informe prevé el reajuste de la garantía definitiva en su cláusula cuarta según establece el artículo 109.3 de la LCSP.



En virtud de lo expuesto, procede formular la siguiente:

CONCLUSIÓN

ÚNICA. - Se informa favorablemente la propuesta de modificación del contrato titulado «*servicio de operación y mantenimiento integral de las instalaciones solares fotovoltaicas propiedad de la Comunidad de Madrid*», sin perjuicio de las consideraciones indicadas en el presente Dictamen.

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

En Madrid a 1 de septiembre de 2026.

**El letrado jefe adjunto del Servicio Jurídico en la Consejería de
Medio Ambiente, Agricultura e Interior.**

Firmado digitalmente por: SANZ IGLESIA SALVADOR FERNANDO
Fecha: 2026.09.01 10:31

Salvador Sanz Iglesia

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

