

“Este documento se ha obtenido directamente del original que contenía la firma auténtica y, para evitar el acceso a datos personales protegidos, se ha ocultado el código que permitiría comprobar el original.”

INFC- 2026/1129

S.J.- 81/2026

Se ha recibido en el Servicio Jurídico una petición de informe en relación con el expediente de modificación nº1 del contrato denominado: **«Obras de reforma y acondicionamiento de las instalaciones de las oficinas comarcales III y IV de la Comunidad de Madrid en Buitrago del Lozoya».**

A la vista de la documentación obtenida del programa NEXUS 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 30 de abril 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. Del programa Nexus se ha obtenido la siguiente documentación:

- a) Borrador de la resolución de modificación de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112; objeto de informe.
- b) Borrador del documento de formalización de la modificación propuesta del contrato de obra.

- c) Memoria justificativa de modificación del contrato, firmada el 23 de marzo de 2026 por el jefe del Área de Infraestructuras y el jefe de Servicio de Proyectos y Obras II.
- d) Propuesta de modificación del contrato, firmada por el director general de Emergencias, el 14 de abril de 2026.
- e) Resolución del director de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, por la que se aprueba el proyecto modificado, firmada por el director general de Emergencias el 4 de marzo de 2026, por sustitución.
- f) Resolución de la dirección de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, por la que se aprueba el Plan de Seguridad y Salud de las obras, firmado el 6 de marzo de 2026 por el director general de Emergencias, por delegación.
- g) Informe para la aprobación de redacción del proyecto modificado, firmado el 19 de diciembre de 2025 por el jefe de Servicio de Proyectos y Obras II, con el visto bueno de la subdirectora general de Infraestructuras.
- h) Informe de propuesta para la aprobación del proyecto modificado, firmado el 26 de febrero de 2026 por el jefe de Área de Infraestructuras.
- i) Acta de comprobación de replanteo e inicio de obra, firmada el 19 de marzo de 2026 por el jefe de Proyectos y Obras II, el director de obra y el coordinador de seguridad y salud de “Sttres Asertec Soluciones, S.L.”, y el 20 de marzo de 2026 por el contratista “Vicantres, S.L.”.
- j) Documento denominado “corrección de errores”, firmado el 27 de abril de 2026 por el director general de Emergencias.
- k) Informe de modificación del contrato remitido a la empresa contratista en el trámite de audiencia, firmado el 24 de marzo de 2026 por el director general de Emergencias, que incluye la firma del representante de la empresa de fecha 8 de abril de 2026.
- l) Escrito de conformidad con el modificado del contrato remitido por “Vicantres, S.L” y firmado por su representante el 8 de abril de 2026.
- m) Documentos de replanteo previo:
 - Proyecto modificado nº 1, firmado el 18 de febrero de 2026 por el proyectista.
 - Pliego general de condiciones, firmado el 18 de febrero de 2026 por el proyectista.
 - Cuadro de precios, firmado el 18 de febrero de 2026 por el proyectista.

- Documento con planos, firmado el 19 de febrero de 2026 por el proyectista.

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 23 de marzo de 2026, la modificación proyectada pretende fundamentarse en la causa establecida en el apartado segundo, letra a) 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:

- a) Cuando deviniera necesario añadir obras, suministros o servicios adicionales a los inicialmente contratados, siempre y cuando se den los dos requisitos siguientes:*

1.º Que el cambio de contratista no fuera posible por razones de tipo económico o técnico, por ejemplo que obligara al órgano de contratación a adquirir obras, servicios o suministros con características técnicas diferentes a los inicialmente contratados, cuando estas diferencias den lugar a incompatibilidades o a dificultades técnicas de uso o de mantenimiento que resulten desproporcionadas; y, asimismo, que el cambio de contratista generara inconvenientes significativos o un aumento sustancial de costes para el órgano de contratación.

En ningún caso se considerará un inconveniente significativo la necesidad de celebrar una nueva licitación para permitir el cambio de contratista.

2.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.

Asímismo, el artículo 242 de la LCSP regula que serán obligatorias para el contratista las modificaciones del contrato de obras que se acuerden de conformidad con lo establecido en el artículo 206 y que, cuando el director facultativo de la obra considere necesaria una modificación del proyecto y se cumplan los requisitos que a tal efecto regula esta Ley, recabará del órgano de contratación autorización para iniciar el correspondiente expediente, que se sustanciará con las siguientes actuaciones:

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

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 23 de marzo de 2026, en los siguientes términos:

“Se trata del acondicionamiento de los accesos a las oficinas y la implantación de Módulos para el personal de las oficinas durante el tiempo que duren las obra, como ya se ha justificado en los apartados anteriores, que no estaba contemplada en el proyecto de abril de 2025 y resulta imprescindible para poder llevar a fin el contrato de referencia (Exp. A/OBR-013052/2025). Dichas obras son imprescindibles que las haga la misma contrata ya que condicionan el inicio de los trabajos de las oficinas y su correcto desarrollo en tiempo según plan de la obra y el plazo de ejecución recogido en el contrato, así como la finalización con el arreglo de todo el camino. Además, hay que tener en cuenta que el propio contrato ya contempla la implantación de unas casetas de obra con lo que el incluir nuevas casetas no retrasaría el plazo de ejecución y de suministro de las mismas, y que los trabajos necesarios para el conexionado de las casetas y su posterior desconexionado y el arreglo del acceso no podría ejecutarla otra empresa mientras estén las obra de la Reforma de las Oficinas ya que interferiría su ejecución con el contrato con Vicantres y que las casetas han de estar exclusivamente mientras dure la ejecución de la obra con su retirada y anulación de las acometidas de conexionado a la finalización de las obras del presente contrato.

Al tratarse de unas obras que han de realizarse y mantenerse durante el tiempo que duran las obras, es imprescindible que se realice por la misma empresa que va a ejecutar el resto de la obra.”

Continúa el informe exponiendo que:

“La necesidad de modificar el contrato queda justificada por la exigencia de añadir los Módulos para que la oficina comarcal no vea interrumpida su actividad y por la necesidad de acondicionar y renovar los accesos a las instalaciones de las Oficinas Comarcales. (...)

Las modificaciones que se hacen necesarias se centran en dos campos muy concretos:

- *Mejora y acondicionamiento de los accesos a las oficinas comarcales III y IV*
- *Implantación e instalación de módulos, con sus equipamientos y sus conexiones a las diferentes instalaciones.*
- *Conexión a la red de saneamiento, eléctrica y de agua para el funcionamiento de los módulos.*

Estas circunstancias tienen un impacto cuantitativo sobre el coste de la obra, por lo que es imprescindible realizar ajustes que permitan garantizar la viabilidad de la obra y su correcta ejecución dentro de los estándares de calidad y seguridad exigidas.”

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 214.384,69 euros, el incremento que resultaría de la aprobación de la modificación sería por un total de 42.670,64 euros; suponiendo un incremento sobre el precio de adjudicación del contrato del 19,90%.

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 su lugar, se hace constar una primera propuesta de modificación, firmada por el director general de Emergencias con fecha 14 de abril de 2026. Dado que no constan en el expediente el acuerdo de incoación, se recomienda que el expediente se inicie mediante resolución en la forma prevenida en el precepto indicado o que el mismo se aporte al expediente administrativo remitido.

Consta un informe justificativo de la necesidad y conveniencia del modificado del contrato, firmado el 23 de marzo de 2026, por el jefe del Área de Infraestructuras y el jefe de Servicio de Proyectos y Obras II.

De conformidad con el artículo 242 de la LCSP, constan incorporados al expediente el proyecto de modificación aprobado por resolución del director general de Emergencias por delegación

del director de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, de fecha 4 de marzo de 2026. Por otro lado, no se estima necesaria la audiencia al autor del proyecto de obra inicial ya que se trata del mismo arquitecto que suscribe el proyecto que fundamenta la modificación propuesta.

En relación con el trámite de audiencia, se han incorporado al expediente la comunicación de la propuesta de modificación al licitador, con fecha 24 de marzo de 2026, y la conformidad de éste, aceptando la modificación propuesta con fecha 8 de abril de 2026. 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.

Al expediente se incorporan los borradores de notificación de la resolución y de formalización de la modificación contractual propuesta. Sin embargo, éstos últimos no son objeto del presente informe de conformidad con las previsiones del artículo 4.1 de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid; en relación con el artículo 12.2 del Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

En virtud de lo expuesto, procede formular la siguiente:

CONCLUSIÓN

ÚNICA. - Se informa favorablemente la propuesta de modificación nº 1 del contrato titulado *«Obras de reforma y acondicionamiento de las instalaciones de las oficinas comarcales III y IV de la Comunidad de Madrid en Buitrago del Lozoya»*, 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 14 de mayo 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: 2026.05.14 10:42

Salvador Sanz Iglesia

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