

Dictamen n.º: **521/26**
Consulta: **Consejero de Vivienda, Transportes e
Infraestructuras**
Asunto: **Contratación Pública**
Aprobación: **01.09.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 1 de septiembre de 2026, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación con el expediente sobre modificación del contrato de “*obras de renovación integral de la superestructura de vía en línea 6. (lote 1 – licitación 6012400271)*”, adjudicado a la Unión Temporal de empresas “VÍAS Y CONSTRUCCIONES, S.A. Y CONTRATAS Y VENTAS, S.A.U, UNIÓN TEMPORAL DE EMPRESAS, LEY 18/1982, 26 DE MAYO, abreviadamente UTE LÍNEA 6-LOTE 1”.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 17 de julio de 2026 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen preceptivo procedente del consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, relativa al expediente de modificación del contrato citado en el encabezamiento, celebrado entre “VÍAS Y CONSTRUCCIONES, S.A. Y CONTRATAS Y VENTAS, S.A.U, UNIÓN TEMPORAL DE EMPRESAS, LEY 18/1982, 26 DE MAYO,

abreviadamente UTE LÍNEA 6-LOTE 1” y la sociedad Metro de Madrid, S.A.

A dicho expediente se le asignó el número 487/26. La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. M.^a Elena López de Ayala Casado, quien formuló y firmó la propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día señalado en el encabezamiento.

SEGUNDO.- Del expediente remitido se extraen los siguientes hechos de interés para la emisión del dictamen:

1.- Tras la aprobación del Pliego de Condiciones Particulares para la contratación por el procedimiento abierto, con pluralidad de criterios, de las obras de renovación integral de la superestructura de vía en la línea 6, del metro, cofinanciado al 40% con cargo al programa FEDER 2021-2027 de la Comunidad de Madrid dentro del objetivo político 2, y la oportuna licitación, Metro de Madrid, S.A. adjudicó el 30 de septiembre de 2024 el contrato correspondiente al lote 1 a la UTE citada, por un importe de 76.375.200,01 euros (63.120.000,01 euros + 13.255.200,00 euros de IVA).

Con fecha 20 de noviembre de 2024, se formalizó el contrato de obra n.º 7724000245 (en lo sucesivo, el contrato), cuya cláusula segunda señala que tiene carácter privado y que ha de regirse por sus estipulaciones, por el pliego de condiciones particulares, por el proyecto de renovación integral de la superestructura de vía, por la proposición económica y por la oferta técnica presentadas por el contratista. Ahora bien, de acuerdo con su oferta económica, la adjudicataria también declara conocer y aceptar el contenido del pliego de prescripciones técnicas.

La cláusula tercera establece un plazo de ejecución de dieciocho meses, desde el día siguiente a la fecha de firma del acta de comprobación de replanteo, que, según la memoria, tuvo lugar el 21 de noviembre de 2024. No obstante, el contrato ha sido prorrogado de conformidad con la “SC5000008869”, hasta el 21 de noviembre de 2026, tal como se indica respectivamente en la memoria y en el informe técnico.

2.- Conforme certifica el secretario de la Comisión Ejecutiva de Contratación de Metro de Madrid, S.A. el 17 de diciembre de 2025, dicho contrato fue objeto de una primera modificación por importe de 17.931.273, 91 euros.

3.- Con posterioridad, se advierte la necesidad de modificar nuevamente el contrato mencionado, por diversas causas, que afectan al desarrollo de los trabajos y a las previsiones contenidas en la anterior modificación. Con fecha 3 de julio de 2026, se elabora una memoria justificativa de la necesidad de modificación; en concreto, en los siguientes aspectos: *“escaleras de evacuación en andenes; actuaciones asociadas a la evacuación de emergencia; incremento en el control de calidad de las soldaduras eléctricas; renovación de las lamas de impermeabilización en túnel; actuaciones asociadas al depósito 8 de Laguna: vía e instalaciones; actuaciones de refuerzo de andenes: obra civil e instalaciones asociadas; cierre de rampas de obra desde superficie; actuaciones asociadas al proyecto de vía; actuaciones asociadas a obra civil; actuaciones asociadas a instalaciones y monos desechables”*. Asimismo, se explican las razones de las citadas modificaciones.

La memoria cuantifica la modificación propuesta correspondiente al lote 1 del contrato, suponiendo una minoración del importe contractual de 2.660.702,36 euros (2.198.927,57 euros de principal y 461.774,79 euros de IVA). Teniendo en cuenta la primera modificación

ya aprobada, el importe de las modificaciones propuestas alcanzaría la cifra de 15.732.346,34 euros, cantidad que supone un porcentaje al alza del 24,92% respecto del importe del contrato, tratándose de una modificación no prevista en los pliegos.

Justifica que se trata de modificaciones al amparo de los apartados a, b y d) del artículo 111 del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales (RDLSE, en lo sucesivo). Esto es, por la necesidad de añadir obras inicialmente no contratadas, amparadas en causas sobrevenidas o bien por tratarse de alteraciones no sustanciales consistentes en errores u omisiones del proyecto. Explica la concurrencia de los requisitos legales de las diferentes causas, de forma separada.

Así, respecto de las obras adicionales, consistentes en la instalación de escaleras de evacuación de andenes, actuaciones asociadas a la evacuación de emergencia, al incremento en el control de calidad de las soldaduras eléctricas y a la renovación de las lamas de impermeabilización en el túnel, la memoria explica que se encuentran dentro del supuesto del artículo 111.2.a) del RDLSE dado que se trata de *“evitar duplicidad de trabajos, incompatibilidades técnicas y problemas de coordinación. Inconvenientes significativos si se cambia de contratista: incidencias de seguridad, dificultades técnicas y logísticas, y aumento sustancial de costes para Metro de Madrid”* y la modificación proyectada no supera el 50% del precio inicial del contrato, ya que se corresponde con un incremento del 5,08 % del precio y a un 24,92 % si se atiende de forma conjunta con las demás causas previstas.

Las obras con fundamento en circunstancias sobrevenidas, serían: actuaciones asociadas al depósito 8 de Laguna, vías e instalaciones, y

actuaciones de refuerzo en andenes: obra civil e instalaciones asociadas. Según se apunta, estarían permitidas, con base en el artículo 111.2 b) del RDLSE, justificándose la concurrencia de los requisitos de dicho precepto, del siguiente modo:

“Se deriva en circunstancias que Metro de Madrid no ha podido prever ya que derivan de circunstancias técnicas imprevistas detectadas durante la ejecución y relacionadas con otros contratos como el CBTC o las puertas de andén.

No altera la naturaleza global del contrato ya que no se introduce ninguna prestación ajena al objeto original del contrato, sino a crear / ajustar unidades de obra dentro del mismo ámbito funcional, enmarcándose dentro de las actuaciones ya incluidas en el presente contrato de vía y obra civil.

La modificación del contrato no implica una alteración en su cuantía del 50 por ciento de su precio inicial, IVA excluido, ya que se corresponde con el 13,45%, y a un 24,92% de forma conjunta con las obras adicionales (5,08%) y no sustanciales (6,39%), no excediendo, en ningún caso, aislada o conjuntamente, del 50 por ciento de su precio inicial, IVA excluido, por lo que la presente propuesta de modificación cumple la condición establecida en el presente apartado.

Además, cabe destacar que no se introduce ninguna prestación ajena al objeto original del contrato, sino a crear / ajustar unidades de obra dentro del mismo ámbito funcional, enmarcándose dentro de las actuaciones ya incluidas en el presente contrato de vía y obra civil”.

Por último, respecto de las modificaciones no sustanciales del proyecto, añade que se corresponden con alteraciones no sustanciales

consistentes en errores u omisiones del proyecto, y que se han puesto de manifiesto con posterioridad a la adjudicación del contrato. Serían las siguientes: cierre de rampas de obra en superficie, actuaciones asociadas al proyecto de vía, actuaciones asociadas a obra civil; actuaciones asociadas a instalaciones y monos de protección desechables.

En cuanto a las mencionadas modificaciones, se analiza la concurrencia de los requisitos del artículo 111.2 d) del RDLSE:

“1. No altera la competencia en la licitación: no introduce nuevas tecnologías, especialidades profesionales ni medios que hubieran permitido seleccionar a otros candidatos; el impacto económico es muy bajo: todas las unidades de actuaciones no sustanciales están por debajo del 0,79% del contrato, por lo que no habría cambiado la estrategia de ningún licitador; no amplía el objeto del contrato ni incorpora actividades distintas que pudieran atraer a nuevos licitadores; no modifica la clasificación empresarial requerida en la licitación.

2. No altera el equilibrio económico del contrato en favor del contratista: la repercusión económica es reducida y deriva únicamente de necesidades técnicas para corregir errores del proyecto; no aporta beneficios extraordinarios ni ventajas no previstas; se remunera únicamente la prestación realmente ejecutada, manteniéndose el principio de equivalencia entre precio y servicio; el importe de las unidades nuevas introducidas por la modificación representa un 2,81%, que añadidos a la anterior modificación suponen un 9,17% del presupuesto inicial, por lo tanto, no supera el 50 %, permitido por la ley.

3. No amplía de forma importante el ámbito del contrato: La modificación representa un -4,84%, que añadidos a la anterior

modificación, supone un total del 6,39% del precio inicial, por debajo del 15 % máximo permitido para contratos de obras.

Además, cabe destacar que las nuevas unidades de obra responden a errores u omisiones del proyecto original detectados tras la adjudicación, y que las variaciones introducidas son estrictamente necesarias para responder a esas causas objetivas”.

Obra igualmente en el expediente un informe técnico relativo a la propuesta de modificación, sin firmar, si bien se especifica el nombre del responsable del lote. Consta de los siguientes cinco apartados: antecedentes del expediente, régimen jurídico de la modificación propuesta, motivación de la propuesta, justificación de la concurrencia de la modificación y conclusión. Se añaden siete anexos: anexo I, relativo a la comparativa entre el presupuesto de la adjudicación, el vigente correspondiente a la primera modificación y el presupuesto relativo a la segunda modificación; anexo II, sobre la relación de nuevas unidades de obra correspondientes a la segunda modificación del contrato; anexo III, bajo la rúbrica: relación de unidades con ajuste de medición causas sobrevenidas del modificado n.º 2; anexo IV, incluye una relación de unidades con ajuste de medición no sustanciales del modificado n.º 2; anexo V, referido al presupuesto de obras adicionales del modificado n.º 2; anexo VI, versa sobre el presupuesto de las causas sobrevenidas del modificado propuesto; y anexo VII, referente al presupuesto de la alteración no sustancial del modificado número 2.

Fundamenta la modificación en el hecho de que “el pasado mes de diciembre de 2025 se formalizó la primera modificación del proyecto, desde entonces se han detectado una serie de circunstancias que afectan al desarrollo de los trabajos, así como a las previsiones contenidas en la citada modificación, que hacen necesario plantear una segunda modificación de las obras”.

A continuación, justifica la concurrencia de circunstancias que obligan a realizar obras adicionales a las inicialmente contratadas, al amparo del artículo 111.2 a) del RDLSE: escaleras de evacuación de andenes; actuaciones asociadas a la evacuación de emergencia; incremento en el control de calidad de las soldaduras eléctricas y renovación de las lamas de impermeabilización en túnel.

En relación con las escaleras se señala: *“No obstante a lo anterior, en la primera modificación, se constató que la caracterización de la tipología estructural de los andenes no se encontraba definida con el nivel de detalle requerido, lo que ha puesto de manifiesto que, en determinadas estaciones, los muros de apoyo previstos no disponen de la capacidad portante suficiente, siendo necesario adaptar la solución y definir nuevas unidades de obra, incluyendo la reubicación de cableados existentes de cara a garantizar su correcta implantación. Por lo anterior, es necesario definir las siguientes unidades de obra: Ejecución de muros de apoyo de escaleras de emergencia con estructura metálica. Acceso complejo y espacios de trabajo reducidos. (Lote 1. PN2_021. Ejecución de muros de apoyo de escaleras de emergencia. Acceso complejo y espacios de trabajo reducidos, Incluyendo anclajes y perfil de apoyo de escaleras. (Lote 1. PN2_017).*

Así mismo, y en relación con lo anterior, en los presentes alcances no se definieron ciertas unidades de obra relacionadas para la correcta implantación de las escaleras, las cuales se citan a continuación: Desembarco PRFV escaleras. Ejecución en banda de mantenimiento, incluye anclaje y rampa de aproximación. (Lote 1. PN2_018). Barandilla cerramiento andenes (Lote 1. PN2_008)”.

Las actuaciones asociadas a la evacuación de emergencia, se justifican en que *“se ha detectado que es necesario facilitar, en la medida de lo posible, una circulación por la plataforma de vía y para ello es necesario intervenir en ciertos elementos existentes como la cuna de*

central de vía, los piquetes de vía o el relleno de la superficie entre sujeciones de contracarril que disminuyen la superficie útil de pasillo. Por lo anterior, se hace necesario definir las siguientes unidades de obra: relleno de cuna central de vía con hormigón en masa para la evacuación de emergencia (lote 1. PN2_035); rotura de losa y corte con soplete de carriles colocados verticalmente (lote 1. PN2_032); pasillos interiores entre carriles donde existe solape de contracarriles; picado de contra bóveda y remate con mortero de alta resistencia (lote 1. PN2_030)”.

La decisión para incrementar el control de calidad de las soldaduras eléctricas responde a *“un criterio de prudencia técnica en el ámbito de infraestructuras ferroviarias, poniendo de relieve la necesidad de extremar las medidas de verificación y control en elementos críticos de la estructura”*. Por ello, se define la siguiente unidad de obra: *“Control mediante ultrasonidos de soldadura de carril incluido informe. Banda de mantenimiento (lote 1. PN2_039)”*.

Por último, en cuanto a la renovación de las lamas de impermeabilización en el túnel, contemplada en el primer modificado, se justifica que *“no obstante, en los últimos meses se ha producido un episodio meteorológico de carácter excepcional, con precipitaciones persistentes y superiores a los valores medios históricos, caracterizada por la entrada sucesiva de borrascas atlánticas que han generado precipitaciones continuadas y muy superiores a los valores habituales, provocando una elevada saturación del terreno y la aparición de nuevas filtraciones no detectadas previamente. Esta circunstancia, por su intensidad y persistencia, no pudo ser prevista en la modificación anterior. Por lo anterior, es necesario el aumento de lamas para impermeabilización a instalar en túnel, respecto a las contempladas inicialmente en el modificado anterior”*.

Asimismo, justifica la necesidad de realizar trabajos derivados de circunstancias sobrevenidas, con base en el artículo 111.2 b) del

RDLSE. Así las actuaciones asociadas al depósito 8 de Laguna, vías e instalaciones, se justifican en la necesidad de electrificación del citado depósito y *“en la adecuación de la catenaria funicular existente a la nueva configuración de la playa de vías, conforme al trazado resultante de la implantación de los nuevos desvíos, así como en la ejecución de todas aquellas actuaciones necesarias para garantizar su correcta adaptación y funcionamiento en el conjunto vía – línea aérea”*.

En lo que a las actuaciones de refuerzo de los andenes se refiere, se explica que *“una vez iniciadas las obras, el adjudicatario de dichas mamparas introdujo modificaciones en el diseño que afectan a parámetros clave como cargas, tolerancias y desplazamientos, lo que evidencia la imposibilidad de anticipar con precisión los requisitos técnicos de un sistema dependiente de un contrato aún no definido, especialmente considerando que cada fabricante dispone de soluciones propias con requerimientos específicos no homogéneos. Esta circunstancia resultó aún más relevante dado el carácter inédito del proceso de automatización en la red de Metro de Madrid y la ausencia de experiencias previas en la implantación de PSD, configurándose como una circunstancia sobrevenida e imprevisible en el momento de la licitación del contrato, siendo necesario adaptar la solución de demolición y reconstrucción de los andenes a las condiciones reales definidas por el sistema finalmente adoptado, incluyendo tanto los aspectos estructurales como las instalaciones afectadas en los bajos de andén, incorporándose estas actuaciones en la primera modificación del contrato.*

No obstante, y posterior a la primera modificación, a lo anterior se suma que, tras una primera adaptación de la solución, han concurrido nuevas premisas derivadas del contrato específico de PSD que han implicado cambios adicionales en los criterios de diseño, especialmente en lo relativo a tolerancias e interfaces. Este hecho evidencia nuevamente la imposibilidad de anticipar completamente estos condicionantes en fases tan tempranas. En consecuencia, resulta necesario adaptar

puntualmente ciertos aspectos de la solución estructural prevista a los requerimientos finalmente establecidos”. Asimismo, se explica que “se ha detectado la necesidad e incluir una serie de instalaciones no previstas en la primera modificación relacionadas con la puesta a tierra de la estructura metálica del refuerzo de los andenes, así como su conexión con la red de tierras del Centro de Transformación de los andenes, así como con la adaptación del cableado existente afectado no identificado en la citada primera modificación”. Destaca que “el contrato se desarrolla en el marco de una actuación de notable complejidad técnica, tanto por las características propias de la infraestructura ferroviaria como por las condiciones en las que se ejecutan los trabajos, con actuaciones en entorno en servicio, fases de cierre muy condicionadas y una planificación especialmente ajustada. Por ello, y asociado a las presentes causas sobrevenidas es necesario ajustar ciertas unidades vigentes para adaptarlas a la realidad de la ejecución, suponiendo -1.194.488,23 €, conforme al anexo III”.

Finalmente, el informe justifica las modificaciones no sustanciales que se incorporan al amparo del artículo 111.2.d) del RDLSE.

Se explica que es preciso el cierre de rampas de obra desde la superficie para reponerlas a su estado original, aspecto que no fue previsto con anterioridad. Las actuaciones asociadas al proyecto de vía se explican porque *“se ha detectado que, en ciertos tramos de renovación de sujeciones, como consecuencia de un cambio de trazado más acusado, se hace necesario realizar el picado puntual de la losa existente en determinadas zonas, con objeto de garantizar la correcta adaptación geométrica del conjunto. Adicionalmente, se ha detectado arquetas de la canaleta central obstruidas y la falta de una tipología concreta de placas no previstas inicialmente en el Proyecto, así como la carga de grasa completa en los engrasadores por encima de los niveles mínimos necesarios previstos en el PPTP para garantizar un correcto desempeño*

de los mismos”. Las actuaciones asociadas a la obra civil “responden a la necesidad de ajustar el solado de los andenes al entorno de las puertas automáticas, el pintado de los piñones contiguos a las estaciones, rozas necesarias para instalaciones como PCI o cables y remates de lama Bremen”, a la necesidad de suprimir “el foso existente en la vía 4 destinada al mantenimiento y limpieza de los trenes por la incompatibilidad que supone éste con una línea automática” y a la de “definir unos trabajos adicionales de consolidación y mejora tanto de los muros como de la plataforma de vía, con el fin de garantizar su capacidad resistente y su idoneidad para soportar las nuevas cargas y configuraciones previstas”.

Las actuaciones asociadas a instalaciones “responden a la necesidad de implantar soluciones provisionales, omitidas en el proyecto, en diversas instalaciones para garantizar la continuidad del servicio. Entre ellas, se contempla la implantación de un sistema provisional de telefonía móvil (Metrocall) en las cocheras de Ciudad Universitaria necesarias para garantizar las comunicaciones durante la ejecución de las obras, así como la reposición de una tubería de impulsión de aguas fecales en dichas instalaciones. Asimismo, se prevé la ejecución de una solución provisional del sistema de megafonía en la estación de Lucero, consistente en la disposición del cableado y equipos existentes sobre un cable de acero en el lateral de los andenes. Del mismo modo, se identifican actuaciones relacionadas con luminarias en determinadas estaciones, requiriéndose la instalación de una subestructura diferente a la inicialmente proyectada, además de la ejecución de rozas no contempladas para el paso de cableado. Por otra parte, se hace necesario el desmontaje y posterior instalación de equipos de comunicaciones, no contempladas en el alcance inicial, la necesidad de suministrar nuevo cableado, canalizaciones y elementos auxiliares, no incluidos en el proyecto original, así como la incorporación del agente de cortes, todo ello imprescindible para la correcta ejecución y finalización de las actuaciones descritas”.

Por último, se considera necesario incluir actuaciones por una insuficiente definición y omisión en el proyecto original *“en el que no se contemplaron adecuadamente las afecciones derivadas de la ejecución en vía principal ni las necesidades de adaptación de la catenaria y sus elementos asociados. Como consecuencia, resulta necesario concretar estos trabajos adicionales, así como actuaciones complementarias sobre sistemas asociados de control, con el fin de asegurar la correcta integración, operatividad y seguridad del sistema de electrificación en el conjunto ferroviario”*.

El informe cuantifica estas obras en 1.752.821,01 euros.

3. Se han incorporado el anexo I y el II del informe técnico firmados por el representante del contratista, cuya firma figura en el contrato inicial.

4. Por la Asesoría Jurídica de Metro de Madrid, S.A. se emite informe, datado el 15 de junio de 2026, con firma manuscrita de un letrado. Después de analizar de forma separada cada una de las causas que motivan las modificaciones proyectadas, todas son informadas favorablemente, al amparo de los términos del informe técnico obrante en el expediente.

5. En este estado del procedimiento, el director general de Recursos Humanos y Contratación de Metro de Madrid, S.A solicita el 13 de julio de 2026, a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, la emisión de dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

Mediante oficio de la citada consejería, de fecha 14 de julio de 2026, se solicita el dictamen referido, petición que tuvo entrada el día 17 del mismo mes en el registro de este órgano consultivo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, al amparo del artículo 5.3.f) d. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, conforme al cual: “3. *En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada en los siguientes asuntos: (...) f) Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: (...) d. Aprobación de pliegos de cláusulas administrativas generales, interpretación, nulidad y resolución de los contratos administrativos y modificaciones de los mismos en los supuestos establecidos por la legislación de contratos del sector público*”.

La solicitud de dictamen se ha hecho llegar a la Comisión Jurídica Asesora a través del consejero de Vivienda, Transporte e Infraestructuras, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (en adelante, ROFCJA).

El contrato que nos ocupa ha sido suscrito por Metro de Madrid, S.A. (Metro en lo sucesivo), empresa pública adscrita a la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, según la disposición adicional primera del Decreto 244/2023, de 4 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras.

Se trata de un poder adjudicador que no tiene la consideración de Administración Pública, de acuerdo con el artículo 3.3 d) 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).

Al amparo del apartado 2 de la disposición adicional octava de la LCSP *“la adjudicación por las entidades del sector público que no tengan el carácter de Administraciones Públicas de contratos que tengan por objeto alguna de las actividades enumeradas en el ámbito de aplicación objetiva de la legislación vigente sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, se regirá por dicha legislación, salvo que una Ley sujete estos contratos al régimen previsto en la presente Ley, en cuyo caso se les aplicarán las normas previstas para los contratos sujetos a regulación armonizada”*.

En consecuencia, el contrato cuya modificación se pretende se rige por el RDLSE, cuyo Libro I tiene por objeto la transposición de la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales (en adelante, Directiva 2014/25/UE), y la Directiva 2014/23/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión. En efecto, al amparo del artículo 11 del citado Real Decreto Ley, bajo la rúbrica: servicios de transporte:

“1. El presente real decreto-ley se aplicará a las actividades de puesta a disposición o explotación de redes que presten un servicio al público en el campo del transporte por ferrocarril, sistemas automáticos, tranvía, trolebús, autobús o cable.

2. Se considerará que existe una red en los servicios de transporte cuando el servicio se preste con arreglo a las condiciones operativas establecidas por la autoridad competente (...)."

A la vista del objeto contractual, (*"obras de renovación integral de la superestructura de vía en línea 6"*), tal como se menciona en los pliegos, el contrato se encuentra sometido al citado Real Decreto Ley, tanto por razón de la actividad desempeñada, como por razón del importe del contrato, cuyo valor estimado, para los dos lotes, se fija en el pliego en 128.233.025,11 euros. Sólo se aplicarán las reglas de la LCSP cuando así lo disponga expresamente el RDLSE.

Por tanto, en la modificación contractual objeto del presente Dictamen, han de tenerse en cuenta los artículos 109 a 112 del citado RDLSE, que distinguen entre modificaciones previstas y no previstas en la documentación que rige la licitación, si bien se remiten al artículo 242.4 de la LCSP para determinar los supuestos que no tienen la consideración de modificaciones. De acuerdo con la documentación, se tramita como una modificación no prevista en el pliego.

SEGUNDA.- Por lo que se refiere al régimen jurídico aplicable, esta Comisión Jurídica Asesora viene distinguiendo entre la norma sustantiva que rige el fondo del contrato y la norma aplicable al procedimiento, que en el caso dictaminado es una modificación.

En cuanto al procedimiento, hay que atender al artículo 112 del RDLSE, que impone la emisión preceptiva de informe de este órgano, al establecer cuanto sigue:

"En todo caso las modificaciones no previstas en los pliegos de condiciones a que se refiere el artículo 111, cuando afecten a contratos, cuyo importe sea igual o superior a 6.000.000 de euros, de entidades contratantes que merezcan la consideración de poder adjudicador y su cuantía, aislada o conjuntamente, sea superior a

un 20 por ciento del precio inicial del contrato, IVA excluido, requerirán la previa autorización del Departamento ministerial al que esté adscrita o corresponda la tutela de la entidad contratante, previo dictamen preceptivo del Consejo de Estado”.

La exigencia de dictamen del Consejo de Estado, puede entenderse realizada al órgano equivalente de la comunidad autónoma, como es el caso de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, al amparo del artículo 5.3 f) d de la Ley 7/2015.

Tal como se ha descrito en los antecedentes de hecho, se trata de un contrato con un precio superior a seis millones de euros, y la modificación propuesta, incluyendo la modificación previa, representa un porcentaje del 24,92% del precio del contrato, superior al 20% que fija el artículo 112 del RDLSE, por lo que es obligada la emisión del presente Dictamen.

El apartado 34 del cuadro resumen del pliego no prevé supuestos de modificación y el apartado 18 de la cláusula undécima, sobre ejecución del contrato, relativa a la modificación del contrato, señala que *“los contratos sólo podrán ser modificados en los casos previstos en el apartado 34 del cuadro resumen del pliego de acuerdo con los términos y condiciones establecidos en el artículo 110 del RDLSE, y en los casos a que se refiere el artículo 111 del RDLSE.*

En todos los contratos y al margen de los casos señalados, si fuese necesario ejecutar el contrato de forma distinta a la pactada deberá resolverse éste y licitarse la ejecución de un nuevo contrato adaptado a la realidad de las circunstancias, sin perjuicio de la obligación del contratista de adoptar medidas que resulten necesarias por razones de seguridad, servicio público o posible ruina.

Las modificaciones del contrato serán objeto de formalización de acuerdo con lo previsto para el propio contrato en la condición 10 del pliego, salvo (...) Adicionalmente, las modificaciones del contrato se publicarán en el perfil de contratante del Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, y, en su caso, en el DOUE”.

Trasladando las prescripciones citadas al presente procedimiento de modificación del contrato, observamos que se ha elaborado una memoria justificativa de la modificación, un informe técnico en el mismo sentido, y se ha dado audiencia al contratista, que ha mostrado su conformidad.

Ahora bien, en relación con la conformidad, se han acompañado los anexos I y II del informe técnico firmados por el contratista, debiendo advertir de la necesidad de que la modificación se formalice, al igual que el contrato, tal como dispone la condición 10 del pliego.

A su vez, la Asesoría Jurídica, tras analizar la normativa y aplicarla al caso, concluye en su informe que informa favorablemente la modificación objeto del presente Dictamen.

Posteriormente, el director general de Recursos Humanos y Contratación de Metro de Madrid S.A solicita el 13 de julio de 2026, a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, la emisión de dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora, que resulta preceptivo de conformidad con lo ya expuesto.

Hemos de advertir que, por analogía con el artículo 112.1 *in fine* del RDLSE, se requerirá la autorización de la consejería para la modificación prevista, y de acuerdo con el apartado 2 del mismo precepto, serán necesarias las publicaciones que en él se exigen, tal como se ha dispuesto en el apartado 18 de la cláusula undécima del pliego.

TERCERA.- Sentado todo lo anterior en materia de procedimiento, hemos de analizar si concurren las causas justificativas para la modificación proyectada.

Esta Comisión Jurídica Asesora ha venido señalando que este *ius variandi* está sujeto no sólo a unos trámites procedimentales, sino, además, al cumplimiento de los requisitos y condiciones debidamente justificados, de conformidad con la legislación vigente en cada momento. Así, tal y como indicábamos en el Dictamen 543/16, de 1 de diciembre y se reiteró en el 439/19, de 30 de octubre, la facultad de modificación de los contratos ha sido objeto de una especial atención en el derecho comunitario de contratos, sobre todo desde la sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de abril de 2004 *Succhi di Frutta* (C-496/99). Al respecto, 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 efectiva. En este sentido la Sentencia del Tribunal General (Sala Octava) de 31 de enero de 2013 (T- 235/11).

Por otra parte, es de reseñar que el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, en su Dictamen 194/10, de 21 de julio, consideró que *“también ha de tenerse en cuenta la evidente dificultad que, en numerosas ocasiones, supone delimitar lo que en realidad queda dentro del concepto legal de lo “imprevisto” o de la “novedad” a la hora de valorar la justificación de la necesidad de la variación en el contrato. Esta dificultad es especialmente patente cuando el Órgano Consultivo ha de dictaminar, porque su criterio tiene que basarse en el de los facultativos que han informado en el procedimiento de modificación, y estos informes, de naturaleza eminentemente técnica, han de ser interpretados en clave jurídica, lo que implica el análisis y valoración de sus contenidos técnicos y de su transcendencia jurídica”*.

Como se ha explicado, las modificaciones contractuales propuestas se fundamentan en los apartados, a) b) y d) del artículo 111.2 del RDLSE, por lo que, con carácter previo, resulta necesario analizar si es posible acumular modificaciones por distintos motivos.

Tratándose de un contrato de transportes, se fundamenta en la Directiva 2014/25, cuyo artículo 89 se refiere a las modificaciones contractuales.

Como ya se puso de manifiesto en el Dictamen 589/25, de 12 de noviembre, de esta Comisión Jurídica Asesora, relativo a la primera modificación del mismo contrato, la redacción del artículo 111.2 del RDLSE se asemeja al artículo 72 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, (Directiva 2014/24 en lo sucesivo), que regula las modificaciones contractuales, que a los efectos que nos ocupan, ha sido interpretado por la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 16 de octubre de 2025-C 282/2024, que al pronunciarse sobre los límites de las modificaciones contractuales en los acuerdos marco, interpreta el alcance del artículo 72.2 de la citada Directiva, diferenciando entre las modificaciones sustanciales, que son las que, incluidas en la documentación de la licitación, habrían podido influir en el resultado de esta, y la alteración de la naturaleza global del contrato, que se reserva a supuestos de mayor envergadura, implicando un cambio fundamental del objeto o tipo del acuerdo marco, o el equilibrio económico del contrato, alterando su esencia o finalidad (considerando 41 de la Sentencia). El objetivo de la Directiva, según el Tribunal, es equilibrar la seguridad jurídica y la flexibilidad, permitiendo ajustes razonables, siempre que no se distorsione la competencia inicial ni se desnaturalice el contrato adjudicado.

Así, establece:

“(...) a los objetivos de la Directiva 2014/24, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el artículo 72 de esta Directiva, al regular las condiciones en las que pueden modificarse los contratos o los acuerdos marco durante su vigencia, tiene por objeto garantizar el respeto de los principios de igualdad de trato y de transparencia, al mismo tiempo que introduce cierta flexibilidad en la aplicación de las normas que regulan los contratos y los acuerdos marco, con el fin de permitir a los poderes adjudicadores responder de manera pragmática a las situaciones a las que se enfrentan durante la ejecución de los contratos y de los acuerdos marco (véanse, en este sentido, las sentencias de 3 de febrero de 2022, Advania Sverige y Kammarkollegiet, C-461/20, apartados 32 y 37, y de 7 de diciembre de 2023, Obshtina Razgrad, C-441/22 y C-443/22, apartado 61).

39. Por otra parte, de la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la contratación pública, de 20 de diciembre de 2011 [COM(2011) 896 final], que dio lugar a la adopción de la Directiva 2014/24, se desprende que la adopción de las normas ahora enunciadas en su artículo 72 tenía por objeto, en particular, autorizar la aplicación de «una solución pragmática para tratar las circunstancias imprevistas que exigen la adaptación de un contrato público durante su período de vigencia».

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea interpreta que sólo existe alteración de la naturaleza global cuando la modificación cambia de manera fundamental el objeto o el tipo de prestaciones, introduce obligaciones nuevas que no estaban contempladas inicialmente y sitúa al contratista en una posición económica claramente más ventajosa respecto a la licitación original. A los efectos que nos ocupan, hemos de destacar que, a juicio del Tribunal, el fin del precepto analizado es facilitar una solución pragmática para tratar las circunstancias

imprevistas que surgen durante la ejecución de un contrato. Esta conclusión es predicable del artículo 89 de la Directiva 2014/25 y por tanto del artículo 111.2 del RDLSE.

Con base en estos principios, entendemos de aplicación al caso el Informe 28/2018, de 2 de julio de 2018, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, que se pronuncia sobre diversas cuestiones. En el apartado X, analiza el alcance de los límites del artículo 205 de la LCSP, similares a los del artículo 111 del RDLSE, concluyendo que el 50% es el límite máximo de las modificaciones acordadas, y, en el caso de que concurran modificaciones no sustanciales, el límite de estas, además, no puede exceder del 15%, tratándose de un contrato de obras.

Igualmente, hemos de mencionar el Informe 85/2018, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, que diferencia las nuevas unidades de obra de los excesos de medición, previstos en el artículo 242 de la LCSP, aunque, en el presente caso, no se ha planteado dicha diferenciación.

En el mismo sentido, se pronuncia la Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 115/2026, de 5 de febrero (recurso de casación 6568/2023) que fija como interés casacional el siguiente: *“conforme a lo dispuesto en el artículo 72.2 de la Directiva 2014/24/UE, cuando se efectúen varias modificaciones sucesivas de un contrato de obras, deberán sumarse las cuantías de todas ellas para determinar si se supera el umbral del 15% del valor del contrato inicial, y, de superarse ese porcentaje, todas las alteraciones contractuales realizadas solo se podrán justificar por el contratista acreditando que tienen soporte en alguno de los supuestos del artículo 74.1 de la citada Directiva, pues de lo contrario se conculcará lo establecido en dicho precepto y se incurrirá en la irregularidad núm. 23 de la Decisión de la Comisión de 14 de mayo de 2019 , C (2019) 3452”*.

Sentado lo anterior, analizaremos cada uno de los tipos de modificaciones planteadas, antes de lo cual, debemos indicar que según se explica en el informe técnico del expediente, las modificaciones cumplen los requisitos del apartado 1 del artículo 111 del RDLSE, en cuanto encuentran su justificación en alguno de los supuestos que se relacionan en el apartado 2 y se limitan a introducir las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que la haga necesaria. Textualmente se apunta: *“El pasado mes de diciembre de 2025 se formalizó la primera modificación del proyecto, desde entonces se han detectado una serie de circunstancias que afectan al desarrollo de los trabajos, así como a las previsiones contenidas en la citada modificación, que hacen necesario plantear una segunda modificación de las obras”*. Por consiguiente, y sin olvidar que se trata de aspectos técnicos cuyo análisis excede del contenido del presente informe, entendemos que con la modificación planteada no se incurre en la irregularidad 23 del anexo de la Decisión de la Comisión C (2019) 3452, de 14 de mayo de 2019, por la que se establecen las directrices para la determinación de las correcciones financieras que deben aplicarse a los gastos financiados por la Unión en caso de incumplimiento de las normas aplicables a la contratación pública.

CUARTA.- En primer lugar, analizaremos las modificaciones planteadas al amparo del artículo 111.2 a) del RDLSE, según el cual, se permite la modificación:

“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 a la entidad contratante 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 la entidad contratante.

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”.

Como hemos adelantado en los antecedentes de hecho, las obras amparadas en este motivo afectan, en primer término, a las escaleras de evacuación de andenes, siendo necesario definir nuevas unidades de obra, incluyendo la reubicación de cableados, dado que se ha comprobado que, en algunas estaciones, los muros de apoyo previstos no disponen de capacidad portante suficiente. Asimismo, se explica que no se definieron ciertas unidades de obra necesarias para la correcta implantación de escaleras.

En el informe técnico se señala que resulta técnica y *“operativamente más adecuado que sea el propio contratista encargado de la reforma de los andenes quien ejecute también las escaleras de evacuación, evitando intervenciones posteriores sobre las mismas estructuras”.*

En segundo lugar, las obras amparadas en este precepto consisten en actuaciones asociadas a la evacuación de emergencia, pues se ha detectado la necesidad de facilitar *“una circulación por la plataforma de vía y para ello es necesario intervenir en ciertos elementos existentes*

como la cuna de central de vía, los piquetes de vía o el relleno de la superficie entre sujeciones de contracarril que disminuyen la superficie útil de pasillo”.

El tercer grupo de obras justificadas en este apartado se referirían al incremento en el control de calidad de las soldaduras eléctricas. *“mediante la realización de ensayos por ultrasonidos, con el fin de incrementar el grado de fiabilidad en la detección de posibles defectos internos. Esta decisión responde a un criterio de prudencia técnica en el ámbito de infraestructuras ferroviarias, poniendo de relieve la necesidad de extremar las medidas de verificación y control en elementos críticos de la estructura”.* Si bien en el PPT se preveían ciertos ensayos adicionales, se explica que *“resulta necesario contemplarlos de forma específica mediante la definición de una unidad de obra diferenciada. Con ello se asegura su correcta cobertura económica y se refuerza la trazabilidad de una actuación que contribuye directamente a la seguridad y durabilidad de la infraestructura”.*

Por último, se incluirían en este precepto las obras de impermeabilización en el túnel. Se explica que la necesidad de incrementar las lamas ha resultado de las precipitaciones, continuadas y muy superiores a los valores habituales, que han acontecido en los últimos meses.

En el informe técnico se explica la concurrencia de los requisitos del precepto indicado del siguiente modo:

“Las actuaciones anteriormente descritas en el anterior apartado de referencia responden a la necesidad de incorporar obras adicionales no previstas en la primera modificación, derivadas de una insuficiente definición del proyecto en aspectos clave como la caracterización estructural de los andenes, el aumento de la lamas de impermeabilización en túnel, las condiciones de evacuación y el

alcance del control de calidad requerido por la Dirección de Obra, últimos dos aspectos no incluidos en la primera modificación.

Análogo a la justificación de las obras adicionales en la primera modificación, dichas actuaciones se encuentran íntimamente ligadas a las obras de refuerzo de andenes, por lo que desde el punto de vista de ejecución permite su realización conjunta en condiciones óptimas de seguridad, operatividad y eficiencia.

Misma situación comparten las actuaciones relativas al incremento de lamas de impermeabilización en túnel y las condiciones de evacuación, donde ambas intervenciones se encuentran estrechamente vinculadas a los trabajos en el interior del túnel, compartiendo ámbito físico, condicionantes constructivos y planificación, lo que hace técnica y operativamente necesaria su ejecución conjunta, optimizando las condiciones de seguridad y evitando interferencias”.

En la memoria se especifica que las modificaciones indicadas ascienden a 2.051.921,64 euros (sin IVA) lo que supone un incremento del precio por este concepto de 3.205.000,36 euros, si se tiene en cuenta la primera modificación, lo que representa un porcentaje del 3,25 % y del 5,08% respectivamente, del importe del contrato. Estos porcentajes se reiteran en el informe técnico.

Asimismo, se justifica que no es posible el cambio de contratista:

“Desde el punto de vista técnico, el cambio de contratista no resulta viable, dado que estas actuaciones comparten ámbito físico, sistemas constructivos, medios materiales y planificación con las obras en curso. La incorporación de un contratista distinto implicaría la reintervención sobre estructuras ya ejecutadas o en proceso, generando riesgos de incompatibilidad técnica, duplicidad de trabajos y afecciones a la integridad de la infraestructura.

Asimismo, supondría importantes dificultades de coordinación en un entorno ferroviario complejo, tanto en la circulación de maquinaria como en la gestión de personal en vía, con el consiguiente impacto en la seguridad y en la correcta ejecución de los trabajos.

Adicionalmente, en lo relativo al incremento del control de calidad de las soldaduras, estas actividades constituyen una prolongación directa del proceso constructivo ya ejecutado por el contratista, estando vinculadas a la trazabilidad de los trabajos, los procedimientos empleados y las garantías sobre la correcta ejecución. Por ello, no resulta técnicamente adecuado ni viable que dicho control sea realizado por un tercero ajeno a la ejecución, dado que se perdería la coherencia en los criterios de control, la correlación con los procesos constructivos y la responsabilidad directa sobre los resultados obtenidos, pudiendo dar lugar a inconsistencias o a dificultades en la validación de las unidades ejecutadas.

Por todo ello, y dado que se trata de actuaciones técnica y funcionalmente inseparables del contrato principal, se justifica su ejecución —incluido el control de calidad asociado— por el mismo contratista, en aplicación de lo previsto para la incorporación de obras adicionales, garantizando así la coherencia técnica de la solución, la trazabilidad de los trabajos, la optimización de recursos y la minimización de riesgos e impactos sobre la explotación ferroviaria.

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

Tal y como se ha expuesto anteriormente, no se trata de una cuestión económica que justifique el cambio de contratista, sino de

una necesidad de carácter técnico y de ejecución, al ser actuaciones inseparables de la obra en curso, por lo que la celebración de una nueva licitación no resulta procedente”.

En consecuencia, quedan justificadas las modificaciones propuestas, al amparo de este motivo.

QUINTA.- El artículo 111.2 b) del RDLSE permite modificaciones con base en circunstancias sobrevenidas 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 un gestor 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”.

Se acogerían en este motivo las obras consistentes en actuaciones asociadas al depósito 8 de Laguna: vías e instalaciones; y actuaciones de refuerzo de andenes: obra civil e instalaciones asociadas.

El cumplimiento de los dos últimos puntos no resulta controvertido, puesto que la naturaleza privada del contrato se mantiene, y el importe de la modificación por este motivo implica una minoración del importe, de modo que la modificación propuesta junto con la inicial, por los mismos motivos, no alcanza el 50% del precio inicial del contrato.

Por lo que respecta al punto primero, es de aplicación lo manifestado por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del

Estado en relación con el carácter imprevisible de una situación, por todos, en el Informe 5/2010, de 23 de julio: *“Para la determinación de si una circunstancia acaecida con posterioridad a la adjudicación de un contrato y que afecta a la ejecución del mismo es o no imprevista deben tenerse en cuenta dos ideas básicas. De una parte, que tal circunstancia, de conformidad con las reglas del criterio humano hubiera podido o debido ser prevista y, en segundo lugar, que la falta de previsión no se haya debido a negligencia en el modo de proceder de los órganos que intervinieron en la preparación del contrato”*.

Sobre las circunstancias imprevisibles, el informe técnico justificativo explica por qué la modificación del contrato deriva de circunstancias sobrevenidas que eran imprevisibles.

Las modificaciones relativas a la actuación asociada al depósito 8, vía e instalaciones, derivan de la necesidad de definir un conjunto de actividades y materiales asociados a la línea aérea de contacto para la electrificación del depósito de Laguna. Principalmente, se explica, se ha de adecuar la catenaria funicular existente a la nueva configuración de la playa de vías, *“conforme al trazado resultante de la implantación de los nuevos desvíos, así como en la ejecución de todas aquellas actuaciones necesarias para garantizar su correcta adaptación y funcionamiento en el conjunto vía – línea aérea”*. Las modificaciones relativas a las actuaciones de refuerzo de andenes se justifican en la concurrencia de nuevas premisas derivadas del contrato específico de PSD *“que han implicado cambios adicionales en los criterios de diseño, especialmente en lo relativo a tolerancias e interfaces. Este hecho evidencia nuevamente la imposibilidad de anticipar completamente estos condicionantes en fases tan tempranas. En consecuencia, resulta necesario adaptar puntualmente ciertos aspectos de la solución estructural prevista a los requerimientos finalmente establecidos”*.

En definitiva, se considera que han concurrido circunstancias sobrevenidas que han tenido un impacto directo en la ejecución del presente contrato.

“Las actuaciones descritas anteriormente, relativas a la adecuación de la electrificación en el depósito de Laguna, la adaptación de la línea aérea de contacto a la nueva configuración de la playa de vías, la modificación de las soluciones estructurales en andenes y la incorporación de actuaciones de puesta a tierra y reorganización del cableado, así como el incremento de las necesidades de impermeabilización del túnel, responden a circunstancias técnicas y operativas sobrevenidas que no pudieron ser previstas en el momento de redacción del proyecto inicial ni en la primera modificación. En particular, estas necesidades derivan, por un lado, de la evolución de los criterios de explotación y de la integración con sistemas asociados como el CBTC o las puertas de andén.

En este contexto, resulta justificado concluir que dichas actuaciones no responden a deficiencias de planificación, sino a la propia complejidad del proceso de automatización y adaptación de una infraestructura ya existente, en el que intervienen múltiples disciplinas con requerimientos que se concretan de forma progresiva. En este contexto, resulta razonable concluir que incluso una entidad con amplia experiencia y conocimiento del sistema, como Metro de Madrid —con más de un siglo de experiencia como operador ferroviario—, no podía anticipar de forma precisa y técnica los requerimientos finales que otras disciplinas (como señalización, explotación o puertas automáticas) acabarían imponiendo al presente Proyecto. Especialmente en un entorno técnico sin precedentes en la red de Metro de Madrid, como es la implantación de su primera línea automática en su historia.

Por lo anterior, se trata de condiciones sobrevenidas e imprevisibles cuya incorporación resulta indispensable para garantizar que el contrato de vía responda adecuadamente a las necesidades reales de explotación de la futura línea automática”.

Igualmente, se justifica que la modificación no altera la naturaleza global del contrato y el porcentaje que la modificación representa respecto al precio, una minoración de 1.198.715, 91 euros, que representa, una minoración del 1,90% del precio del contrato, “*que añadida a la anterior modificación (15,35%), representa un total del 13,45%*”.

La memoria facilitada se pronuncia en términos similares, por lo que entendemos que se justifica la concurrencia de requisitos para la modificación proyectada.

SEXTA.- Finalmente, se justifican determinadas modificaciones no sustanciales al amparo del artículo 111.2 d) del RDLSE, que exige que se justifique su necesidad, indicando las razones por las que esas prestaciones no se incluyeron en el contrato inicial. Explica:

“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 licitación 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 licitación.

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 el artículo 1.

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”.

Se incluyen en este apartado obras relativas al cierre de rampas de obra desde la superficie, actuaciones asociadas al proyecto de vía, a

obra civil y a instalaciones, además de la definición de monos de protección desechables, omitidos en el proyecto.

Se justifica su no inclusión previa a consecuencia de errores u omisiones del proyecto o de la primera modificación y que se han puesto de manifiesto con posterioridad a la adjudicación del contrato o de la citada modificación. También se señala que ciertas actuaciones no fueron incluidas con el nivel de detalle requerido para garantizar un correcto funcionamiento del servicio. Cabe, no obstante, recordar que se trata de cuestiones técnicas y que es el director facultativo quien ha de tomar las decisiones sobre la ejecución de la obra, sobre la interpretación de la norma aplicable a la misma y asumir la responsabilidad última de la conformidad y legalización de dicha ejecución, como reconoce la jurisprudencia menor (por todas la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de Valladolid 930/2025, de 18 de julio – recurso de apelación 676/2024-). Por ello, nos remitimos al informe correspondiente.

Dicho informe añade que las modificaciones planteadas no pueden considerarse sustanciales porque no alteran la naturaleza del contrato inicialmente suscrito. *“El objeto del presente contrato —la renovación y adecuación de la superestructura de vía y sus instalaciones asociadas— se mantiene invariable, limitándose estas actuaciones a completar y ajustar su ejecución conforme a las condiciones reales y necesarias para tal fin”. “Las intervenciones introducidas responden, en esencia, a necesidades puntuales de adaptación, y reposición que han resultado imprescindibles para garantizar el correcto funcionamiento y la integración de las soluciones previstas. No se trata, por tanto, de prestaciones nuevas o independientes, sino de actuaciones alineadas con el alcance previsto del contrato. Además, ninguna de estas actuaciones requiere medios distintos a los ya previstos: ni habilitaciones específicas,*

ni maquinaria adicional, ni procedimientos constructivos ajenos a los inicialmente contemplados, por lo que las modificaciones propuestas no tienen como resultado un contrato de naturaleza materialmente diferente al inicial”.

Del mismo modo, se explica que las modificaciones proyectadas no tienen trascendencia suficiente como para haber atraído a otros licitadores ni para haber permitido la selección de candidatos distintos: no amplían el objeto contractual ni incorporan líneas de actividad diferentes a la propia de un contrato ferroviario de vía e infraestructura y no exigen una clasificación diferente del contratista. Asimismo, se especifica que no alteran el equilibrio económico del contrato, y que implican una minoración del precio, del 4,84%. Por ello, teniendo en cuenta la primera modificación, realmente las modificaciones por este concepto ascienden a un 6,39 %.

En consecuencia, se justifican las modificaciones propuestas, por lo que entendemos que la modificación del contrato sometida a dictamen atiende a las exigencias sustantivas y formales previstas en el RDLSE.

En mérito a lo que antecede, esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede la modificación del contrato de “*obras de renovación integral de la superestructura de vía en línea 6. (lote 1 – licitación 6012400271)*”, adjudicado a la Unión Temporal de empresas “VÍAS Y CONSTRUCCIONES, S.A. Y CONTRATAS Y VENTAS, S.A.U, UNIÓN

TEMPORAL DE EMPRESAS, LEY 18/1982, 26 DE MAYO, abreviadamente UTE LÍNEA 6-LOTE 1”.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 1 de septiembre de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 521/26

Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras

C/ Maudes,17 - 28003 Madrid