

Dictamen n.º: **556/26**
Consulta: **Consejero de Vivienda, Transportes e
Infraestructuras**
Asunto: **Responsabilidad Contractual**
Aprobación: **23.09.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 23 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 el asunto promovido por la UTE METRO LÍNEA 3, sobre reclamación de responsabilidad contractual por los daños y perjuicios ocasionados en la ejecución del contrato de obras denominado “*CONSTRUCCIÓN DE LA PROLONGACIÓN DE LA LÍNEA 3 DE METRO DE MADRID A EL CASAR*”.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 14 de octubre de 2025 la UTE citada en el encabezamiento presentó un escrito de reclamación por los daños y perjuicios que se le han irrogado en la ejecución del contrato de obras de construcción de la prolongación de la Línea 3 de Metro de Madrid a El Casar, que en su día le fue adjudicado. El escrito refiere los antecedentes de hecho más significativos del contrato y reclama una serie de daños ocasionados por la ejecución de las obras.

Resume los conceptos reclamados, que se agrupan en:

- Sobrecostes por la demora en la terminación de las obras por causas imputables a la Administración: sobrecostes indirectos, sobrecostes por avales, por seguro a todo riesgo de la construcción, sobrecostes de gastos generales y financieros.

- Trabajos realmente ejecutados de acuerdo con el proyecto.

- Trabajos no contemplados en el proyecto y no reconocidos por la Administración: trabajos de ingeniería derivados de los errores del proyecto y sobrecostes por paralizaciones de la obra por causas atribuibles a la Administración.

- Daños por demora en el abono de certificaciones de obra: intereses de demora en el cobro de las certificaciones ordinarias, costes de cobro y sobrecostes financieros por *factoring*.

- Intereses de demora.

Describe con detalle estos conceptos y sus cuantías, alegando que se han aprobado dos modificados del proyecto; que ello ha supuesto un incremento del plazo de ejecución, que ha sido de 38 meses en total, y que no tiene el deber jurídico de soportar los daños sufridos a consecuencia de la demora en la terminación de las obras, ocasionada por la necesidad de modificar el proyecto por las insuficiencias y errores que, a su juicio, contenía.

Así, la reclamante solicita que le sean abonados la totalidad de los trabajos ejecutados, aludiendo a que el 18 de julio de 2025 tuvo lugar el levantamiento del acta de medición general de las obras, firmada en disconformidad por entender que las mediciones propuestas no se correspondían con la realidad de los trabajos ejecutados, según el proyecto, y que todavía no se ha aprobado la certificación final de obra.

En segundo lugar, impetra que le sean abonados los trabajos ejecutados “*adicionales a los previstos en el proyecto*”, fundamentando esta pretensión en el enriquecimiento injusto del que se habría beneficiado la Administración. Enumera estos trabajos extracontractuales ejecutados: el empleo de hormigones de características especiales, el tratamiento para el rebaje del nivel freático, el mantenimiento y la limpieza de viales adicionales, la pre excavación de pozos, la construcción de un muro de contención, la colocación de valla de seguridad... entre otros. Incluye en este concepto una serie de sobrecostes derivados de la subcontratación y los sobrecostes derivados del excepcional incremento de los costes de hormigón a consecuencia de la pandemia por el Covid-19; y los sobrecostes por paralizaciones de obra y por trabajos de ingeniería.

Y, finalmente, reclama los daños y perjuicios derivados del retraso en el abono de las certificaciones de obra, y los intereses de demora.

En apoyo de sus pretensiones, aporta un informe pericial elaborado por un ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.

Solicita que se tenga por formalizada reclamación administrativa y que se le abone una indemnización de 24.213.313,56 euros, en concepto daños y perjuicios causados en la ejecución de las obras.

SEGUNDO.- Del examen del expediente resultan -en resumen- los siguientes hechos:

1.- Por Orden del consejero de Transportes e Infraestructuras de 23 de julio de 2021 se aprueba el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) que ha de regir la adjudicación y ejecución del contrato de obras titulado “*OBRAS DE CONSTRUCCIÓN DE LA PROLONGACIÓN DE LA LÍNEA 3 DEL METRO DE MADRID A EL CASAR*”.

Tras la oportuna licitación, el contrato se adjudica por Orden del citado consejero de 20 de diciembre de 2021 a la UTE AZVI, S.A.U, COTODISA OBRAS Y SERVICIOS, S.A. y OBRAS SUBTERRÁNEAS, S.A, (UTE METRO LÍNEA 3) por un importe de 91.950.153,12 € (IVA incluido), y un plazo de ejecución de 22 meses.

El contrato administrativo se firma el 3 de febrero de 2022.

El acta de comprobación del replanteo se firma el 8 de febrero de 2022, acordándose el inicio de las obras al día siguiente.

2.- Tras la tramitación oportuna, se acuerda el modificado nº1 del contrato por Orden del consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras de 16 de octubre de 2023. El precio del contrato se incrementa en 18.333.281,02 euros (base imponible 15.151.471,92 euros + IVA 3.181.809,10 euros, IVA de carácter extrapresupuestario); lo que supone un incremento de un 19,94 % del precio inicial del contrato. El plazo se amplía en diez meses.

El contratista presenta escrito de conformidad, con reservas.

Mediante Orden de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras de 19 de diciembre de 2023 se aprueba el expediente de modificación del contrato. El contrato modificado se firma el 29 de diciembre de 2023.

3.- El 15 de enero de 2024 la contratista presenta un escrito solicitando la revisión de precios. Después, formula una reclamación propiamente dicha el 12 de junio, en la que solicita la revisión de precios del contrato desde el mes de marzo de 2023 y pide que dicha revisión se haga efectiva en las sucesivas certificaciones de obra.

Se emite el 1 de agosto de 2024 un informe por el Servicio Jurídico en la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructura, cuya

conclusión es que *“la revisión de precios solo procede, conforme al artículo 103 de la LCSP, cuando se haya justificado en el expediente y el PCAP así lo señale, detallando la fórmula o sistema de revisión. En el presente caso, el PCAP y el propio contrato indican que no procede la revisión de precios”*.

Se da audiencia a la contratista, que efectúa alegaciones el 14 de octubre de 2024, en las que insiste en la revisión de precios solicitada.

4.- Se dicta, el 30 de octubre de 2024, la segunda orden de ampliación del plazo del contrato hasta el 8 de marzo de 2025, por motivos no imputables al contratista.

5.- El 24 de febrero de 2025 se dicta la orden de inicio del procedimiento de la segunda modificación del contrato. El contratista presenta escrito de conformidad, con reservas.

El 6 de marzo de 2025 se expide la orden de la tercera ampliación del plazo, hasta el 23 de marzo de 2025, por motivos no imputables al contratista.

El 20 de marzo de 2025 se dicta la orden de la cuarta ampliación del contrato, en la que se acuerda fijar el plazo de ejecución hasta el 7 de abril de 2025, por motivos no imputables al contratista.

Mediante Orden de 27 de marzo de 2025 de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras se aprueba el modificado nº2, con un incremento del precio del contrato de 8.263.596,70 euros (base imponible 6.820.418,76 euros, IVA 1.434.177,94 euros), equivalente a un porcentaje del 7,49% respecto al proyecto vigente y un 8,99% respecto al original; y un importe por el exceso de mediciones de 5.518.222,80 euros (base imponible de 4.560.514,71 euros y 957.708,09 euros de IVA). Ello supone un incremento del precio del contrato en un total de

13.781.819,50 euros (base imponible 11.389.933,47 euros + IVA extrapresupuestario 2.391.886,03 euros).

Este segundo modificado no supón una ampliación del plazo de ejecución del contrato.

Con fecha 31 de marzo de 2025, se firma el contrato de la modificación nº2 del contrato.

6.- El 9 de abril de 2025 tiene lugar la recepción final del contrato de obras, firmándose el acta correspondiente, en la que se hace constar la disconformidad del contratista. Además, se formulan observaciones por la Dirección Técnica, que habrían de subsanarse en un plazo máximo de tres meses.

El 18 de julio de 2025 tiene lugar el levantamiento del acta de mediciones generales de las obras, firmada en disconformidad por la contratista, quien, el 28 de julio siguiente, presenta escrito de alegaciones, solicitando que se reconozcan *“todos los trabajos efectivamente ejecutados por la UTE, descritos en el cuerpo del escrito, y se proceda a su inclusión en la certificación final de obra”*.

El director de las obras informa, con fecha 31 de julio de 2025, las alegaciones presentadas, relativas, por una parte, a las diferencias de medición, y, por otra, a las unidades de obra supuestamente no reconocidas. Concluye que *“en la Medición General no se ha detraído ningún trabajo realmente ejecutado. Todos los trabajos realmente ejecutados están recogidos y cuantificados en dicha medición”*.

Por la Dirección de Obra se requiere a la contratista -el 18 de agosto de 2025- para que proceda a la subsanación de las deficiencias observadas en el acta de recepción final, con los apercibimientos legales. La contratista presenta escrito de alegaciones el 9 de septiembre, acompañado de los anexos y documentos oportunos.

7.- Por Orden del consejero de 9 de septiembre de 2025, se deniega la revisión de precios solicitada en 2024. Consta notificada a la contratista al día siguiente.

La contratista solicita, en escrito de 11 de septiembre de 2025, que se proceda *“al íntegro reconocimiento de la totalidad de los trabajos ejecutados en relación con el contrato”*.

Contra la orden de 9 de septiembre de 2025 se interpone recurso contencioso administrativo, tramitado como Procedimiento Ordinario 169/2025 ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso- Administrativo, Sección Tercera, según se desprende del expediente.

8.- La propuesta de certificación final de obras se emite el 6 de octubre de 2025, y en ella se indica que el importe de las obras ejecutadas en el periodo al que corresponde tal certificación asciende a 3.108.836,06 euros. *“El líquido a abonar al contratista es 3.108.836,06 € + 652.855,57 € (IVA) = 3.761.691,63 €”*. Es notificada al día siguiente a la contratista, quien presenta factura, para su abono, por dicho concepto e importe.

La UTE presenta alegaciones en disconformidad con esa certificación final de obras, en las que se ratifica en las mediciones ya alegadas en sus escritos presentados.

El 21 de octubre de 2025 se emite por la Dirección de obras el informe sobre el estado actual de las obras en relación a las observaciones realizadas en el acta de recepción.

9.- Por Orden de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras de 29 de diciembre de 2025 se aprueba la certificación final de las obras por importe de 127.524.586,45 euros (base imponible:

105.392.220,21 euros, IVA extrapresupuestario: 22.132.366,24 euros); resultando un saldo a favor de la UTE adjudicataria de 3.761.691,63 euros (base imponible: 3.108.836,06 euros, IVA extrapresupuestario: 652.855,57 euros). La notificación de dicha orden de certificación final consta aceptada por la reclamante el día 30 de diciembre de 2025.

TERCERO.- A causa de la reclamación interpuesta, se instruyó un procedimiento de responsabilidad contractual del que constituyen aspectos a destacar en su tramitación, los siguientes:

1.- El 13 de abril de 2026 se emite informe por la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras sobre la reclamación presentada, solo en lo referente a los intereses de demora correspondientes a las certificaciones ordinarias, así como a los correspondientes costes de cobro, concluyendo que procede reconocer a la reclamante la cantidad de 541.832,50 euros. De esta cantidad corresponden como intereses de demora de las certificaciones ordinarias 540.592,50 euros, y 1.240 euros son de costes de cobro de las 31 facturas abonadas con demora.

El 24 de abril de 2026 el subdirector general de Proyectos y Construcción de la Dirección General de Infraestructuras de Transporte Colectivo informa que se ha emitido un informe pericial a instancias de la Administración, con base en el cual procedería:

- La total desestimación de la reclamación presentada en lo relativo al importe de la certificación final de obra (CFO) y por los sobrecostes directos no contemplados en ella, por un importe de 13.935.308,13 €. De los que 8.048.099,11 € corresponden a la CFO, y 5.887.209,02 € a los sobrecostes directos no contemplados en la CFO.

- La total desestimación de la reclamación por los sobrecostes por paralizaciones (1.451.902,94 €), sobrecostes indirectos por ampliación de plazo (4.847.337,31 €) y por costes financieros (1.599.659,99 €).

- La total desestimación de la reclamación por los sobrecostes de ingeniería (957.918,58 €).

Por el jefe de la Unidad Técnica del Área de Contratación de la consejería actuante se emite informe el 14 de mayo de 2026, en el que se analizan los conceptos y las cuantías de la reclamación, se examina el contenido del informe pericial encargado y emitido el 22 de abril de 2026, así como el resto de los informes emitidos en el procedimiento, y se concluye que procedería:

“Desestimar la reclamación formulada en concepto de sobrecostes directos no contemplados en la certificación final de obra, sobrecostes por paralizaciones, sobrecostes indirectos por ampliación del plazo y por coste financiero, y por sobrecostes de ingeniería.

Estimar parcialmente la reclamación de intereses en la cantidad de 541.832,50 euros”.

2.- Se confiere trámite de audiencia a la contratista, que presenta escrito de alegaciones el 28 de mayo de 2026, en el que abunda en lo ya manifestado en la reclamación; considera que los informes emitidos en el procedimiento no desvirtúan los daños por los que reclama, manifiesta que no ha tenido acceso al informe de la Oficina Presupuestaria, y finaliza afirmando que se reserva el ejercicio de las acciones que le correspondan.

Se ratifica en la cuantía de la indemnización solicitada por un total de 24.213.313,56 euros, de los que 1.421.186,60 euros corresponden a los intereses de demora por retraso en el abono de las certificaciones de obra, 8.048.099,11 euros por discrepancias con la certificación final de obra, y el resto por diferentes tipos de sobrecostes.

Se le concede un nuevo trámite de audiencia el 1 de junio de 2026, en el que se pone de manifiesto el informe de la Oficina Presupuestaria de

la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras de 13 de abril de 2026. Consta aceptada la notificación el mismo día, sin que se efectúen nuevas alegaciones.

3.- El 30 de junio de 2026 se solicita informe a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, Servicio Jurídico en la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, que, mediante escrito de la letrada-jefe de esa misma fecha, procede a su devolución, señalando que *“en el presente supuesto, el contrato fue recibido el 9 de abril de 2025, habiendo solicitado posteriormente, el contratista una indemnización de daños y perjuicios. Teniendo por objeto el proyecto de orden la determinación de la cantidad que le corresponde al contratista en concepto de daños y perjuicios, y de conformidad con el artículo 3 de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos, no se observa que exista precepto alguno que exija informe preceptivo por parte de los Servicios Jurídicos”*.

La Intervención General autoriza el 14 de julio de 2026 la disposición del gasto por importe de 541.832,50 euros.

4.- Finalmente, se ha formulado la oportuna propuesta de orden del consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras en la que se interesa estimar parcialmente la reclamación formulada por la UTE, proponiendo el abono de la cantidad de 541.832,50 euros en concepto de intereses por demora en el pago de las certificaciones ordinarias y en concepto de indemnización por costes de cobro en relación con el contrato de obras que nos ocupa, y la desestimación en todo lo demás.

CUARTO.- El consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras formula la solicitud de dictamen, que ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora (expediente nº 490/26) el 21 de julio del presente año.

Su estudio correspondió -por reparto de asuntos- a la letrada vocal Dña. Silvia Pérez Blanco, que formuló la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada en el Pleno de la Comisión en la sesión indicada en el encabezamiento de este dictamen.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.2 de la Ley 7/2015, que establece que deberá ser consultada en todos aquellos supuestos en los que, por ley, resulte preceptiva la emisión de dictamen por la Administración consultiva, sin perjuicio de lo establecido en el segundo párrafo del apartado 2 del artículo 1.

La solicitud ha sido formulada por el consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, órgano competente para ello en virtud de lo dispuesto en el artículo 18.3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA).

El artículo 191.3.c) 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), establece que será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma en las reclamaciones dirigidas a la Administración con fundamento en la responsabilidad contractual en que ésta pudiera haber incurrido, en los casos en que las

indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros.

Por lo que, en el presente caso, resulta preceptivo el dictamen de este órgano consultivo.

El procedimiento a seguir en estas reclamaciones, tal y como viene recogiendo el Consejo de Estado, es el establecido en el artículo 97 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP).

A tal efecto, consta que se han cumplimentado los trámites establecidos en esa norma reglamentaria, pues se ha iniciado por reclamación del propio contratista y se han emitido los informes de los servicios competentes (cfr. antecedente de hecho tercero del dictamen). Además, se ha concedido un doble trámite de audiencia a la reclamante, con el resultado referido. Por la Intervención General se ha autorizado el gasto propuesto y, por último, se ha elaborado una propuesta de orden del consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras.

SEGUNDA.- Por lo que se refiere a la ley que resulta aplicable, es la LCSP, tanto en el aspecto sustantivo como en el procedimental de la reclamación que nos ocupa, ya que el contrato fue adjudicado (cfr. antecedente de hecho primero punto 1) después de la entrada en vigor de la citada LCSP.

Con base en lo señalado, pues, procede la emisión de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora conforme al artículo 191.3.c) de la LCSP, considerando que estamos ante un supuesto de responsabilidad contractual, toda vez que la reclamación se formula en el marco de la relación contractual expuesta. En este sentido, cabe remitirse al análisis pormenorizado que realiza la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 10 de noviembre de 2017 (recurso 596/2015) del que se

destaca que la responsabilidad contractual es aquella que se produce en el marco de una relación contractual de la Administración. A este respecto, el Tribunal Supremo ha venido caracterizando la naturaleza contractual de la responsabilidad cuando la misma pretende fundarse en el cumplimiento de un contrato.

La UTE reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad contractual, al ser la adjudicataria del contrato de obras referido en el encabezamiento del dictamen.

La legitimación pasiva de la Comunidad de Madrid proviene de su condición de Administración actuante y licitadora y ser parte en el contrato que nos ocupa.

TERCERA.- La reclamación administrativa -que se dice “*previa a la vía judicial*”- pretende una indemnización por los daños y perjuicios causados en la ejecución del contrato de obras de construcción de la prolongación de la Línea 3 de Metro de Madrid a El Casar.

En síntesis, la reclamación se basa en un informe pericial fechado en octubre de 2025, que valora y cuantifica los daños, y explicita como tales una serie de sobrecostos motivados por el aumento del plazo de ejecución de las obras -inicialmente previsto en 22 meses y luego ampliado a 38 meses- señalando que “*la demora fue por causas imputables a la Administración y que el efecto acumulado de los retrasos en la tramitación y aprobación de los dos modificados, derivan directamente de las deficiencias del proyecto*”, por lo que no tiene obligación de soportarlos.

Pues bien, a modo de introducción, hemos de poner de manifiesto que el proyecto de la obra que nos ocupa fue examinado y aceptado por la contratista tanto al efectuar su oferta económica como después de la adjudicación, con la firma del contrato y la firma sin reserva alguna del acta de comprobación de replanteo (febrero de 2022), de modo que

asumió el proyecto en su totalidad, sin que pueda ahora imputar a la Administración errores, vicios o deficiencias en éste.

En efecto, el contenido del acta de comprobación replanteo es claro y literalmente hace constar:

“1. Se ha realizado la oportuna confrontación visual sobre el terreno y se concluye la viabilidad geométrica del Proyecto de referencia.

2. No se han apreciado diferencias sensibles entre los datos obtenidos en el replanteo y los del Proyecto que sirvió de base a la adjudicación de las obras.

3. Se constata la disponibilidad de los terrenos necesarios para la ejecución de las obras”.

Así pues, como viene señalando este órgano consultivo en numerosos dictámenes, el acta de comprobación de replanteo es el momento oportuno en que se confronta el proyecto sobre el terreno en que se prevé la ejecución del contrato para, en su caso, solucionar los errores materiales subsanables que pudiera contener el proyecto elaborado por la Administración o poner de relieve aquellos que, en razón de su especial entidad, pudieran conducir a la resolución del contrato.

La jurisprudencia sobre las consecuencias de la firma del acta de replanteo por ambas partes a conformidad es prolija, pudiendo citarse la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2004 (recurso 6331/2001) que declara que tal firma comporta *“que, no efectuada oposición alguna en tal momento a la viabilidad del proyecto, es improsperable (sic) realizarla posteriormente respecto de hechos o de planteamiento técnicos cuyo conocimiento era posible en tal fase”.*

A su vez, la cláusula primera del contrato señala que la contratista *“se compromete a llevar a cabo la ejecución del contrato ... con estricta*

sujeción al Pliego de Cláusulas Administrativas y Proyecto aprobados por la Administración, documentos que el contratista declara conocer y que acepta plenamente, de lo que deja constancia con la firma del presente contrato, señalándose que del proyecto tienen carácter contractual los siguientes documentos integrantes del mismo: el pliego de prescripciones técnicas, el presupuesto, los cuadros de precios unitarios y descompuestos, los planos y la memoria en lo referente a la descripción de los materiales básicos o elementos de las unidades de obra”.

La literalidad de esta cláusula no necesita interpretación alguna, por lo que acudiendo al principio jurídico *in claris non fit interpretatio*, resulta que la hipótesis de la que parte la reclamación no es cierta, pues la UTE declaró en su día expresamente “conocer y aceptar” los documentos referidos, que tienen carácter contractual (no meramente informativo) y, por tanto, tras su firma a conformidad, son vinculantes jurídicamente. No puede ahora invocar defectos o errores en el proyecto inicial que imputa a la Administración para intentar justificar sus pretensiones indemnizatorias.

Además, cabe recordar que, una vez firmado el contrato, la ejecución del mismo se realiza riesgo y ventura del contratista, tal y como establece el artículo 197 de la LCSP y recoge la cláusula 20 del PCAP y, por otro lado, estamos ante un contrato de obras con una prestación de resultado cierto y concreto, cual es la entrega de la obra completamente realizada.

Es muy significativo que ni en la reclamación ni en el informe pericial aportado se mencionan en ningún momento ni los PCAP ni el contrato firmado, que son el marco regulatorio, limitándose a establecer en diversos apartados los conceptos por los que se reclama y las cuantías en las que se valoran.

CUARTA.- Expuestas las consideraciones anteriores, procede entrar al fondo del asunto, no sin antes recordar que, como ya señalábamos,

estamos ante una reclamación de responsabilidad contractual, que, por su propia naturaleza, va intrínsecamente unida a las obligaciones contractuales. Por ello, el precepto aplicable es el artículo 1101 del Código Civil, conforme el cual, *“quedan sujetos a la indemnización de los daños y perjuicios causados los que en el cumplimiento de sus obligaciones incurrieren en dolo, negligencia o morosidad, y los que de cualquier modo contravinieren al tenor de aquéllas”*.

Como señalábamos en los dictámenes 292/19 y 530/20, entre otros, al igual que para la responsabilidad patrimonial de la Administración -en la que esta Comisión ha destacado reiteradamente que la carga de la prueba de los daños y de su relación con los servicios públicos corresponde al reclamante- en la responsabilidad contractual también es aplicable tal regla general del artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Por tanto, la prueba de la realidad y de la cuantía de los daños invocados es esencial, y, como señala el Dictamen 1116/2015, de 10 de marzo de 2016, del Consejo de Estado, ha de prevalecer la *“efectividad”* en la producción de los daños y perjuicios.

De igual modo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2009 (recurso 5712/2007) indica que *“(...) lo que es incontrovertible es que la propia Ley exige que se indemnicen los daños y perjuicios efectivamente sufridos por el contratista, de modo que esos daños han de acreditarse suficientemente”*. Y en análogos términos, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 19 de enero de 2022 (recurso 909/2019): *“en orden a la indemnización se exige que los daños resarcibles sean efectivamente sufridos y justificados (...)”*

Esto sentado, procede examinar los daños que se reclaman y, dado el carácter sumamente técnico de la cuestión, y la dificultad que entraña la evaluación de la indemnización, lo haremos teniendo en cuenta, por un lado, los informes obrantes en el expediente, y, por otro, los dos informes

periciales -el aportado con la reclamación y el encargado por la consejería actuante- ambos emitidos por especialistas (ingenieros de Caminos, Canales y Puertos), valorando estos últimos conforme a las reglas de la sana crítica, tal y como establece el artículo 348 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. En este punto, es de aplicación la doctrina de esta Comisión relativa a la existencia de informes periciales contradictorios, atendiendo, para determinar su prevalencia, a criterios tales como la especialidad de los peritos firmantes, la razón de ciencia que aportan, la solidez de los razonamientos que aplican y la coherencia de las conclusiones a las que llegan.

Sistematizaremos los gastos que se reclaman en una serie de bloques por los distintos conceptos, reflejando en la última consideración jurídica lo relativo a los intereses de demora de las certificaciones de obra pagadas con retraso por la consejería.

I. Alegaciones relativas a la certificación final de obra (13.935.308,13 euros). Éstas comprenden los trabajos ejecutados de acuerdo con el proyecto, pero que -según la reclamante- no fueron reconocidos en la certificación final de obra, y que suponen un total de 8.048.099,11 euros. Además, se imputan una serie de sobrecostes directos, que tampoco se incluyeron en la certificación final de obra, por importe de 5.887.209,02 euros.

Las unidades de obra afectadas serían: empleo de hormigones de características especiales. Tratamiento para el rebaje del nivel freático o bombeo en el afloramiento en el P.K. 0+990. Mantenimiento y limpieza de viales adicionales por requerimiento de terceros. “*Preexcavación*” de pozos con barrena. Conexión con la Galería Peatonal de la estación de Metro. Instalación y posterior retirada de paneles de yeso laminado. Muro de contención en el P.K. 0+117. Acondicionamiento de instalaciones de oficinas para la Dirección de Obra, la Asistencia Técnica y la propia UTE en las cocheras de Metro de Madrid. Suministro e instalación de baldosa

en el pasillo de ADIF. Suministro y colocación de valla plegada en el P.K. 0+000. Limpieza de hastiales del túnel. Sobrecostes derivados de *la imposición* (sic) como subcontratista de Siemens. Y sobrecostes derivados del excepcional incremento de los costes de hormigón.

El informe del perito de la reclamante (páginas 30 y siguientes) trata de justificarlos afirmando que ha habido *“un reconocimiento implícito ya que la Dirección de Obra reconocía sistemáticamente la existencia y ejecución de estos trabajos que fueron eliminados unilateralmente de las mediciones en la Certificación Final de las obras, a pesar de que habían sido ejecutados y validados previamente”*.

Frente a ello, señalaremos que no puede alegarse sin prueba alguna una suerte de reconocimiento implícito, cuando lo cierto y seguro es lo constatado en el documento 47 del expediente, el acta de 18 de julio de 2025 de mediciones generales de las obras (que se detallan en sus más de 300 páginas) y que se entregó a la contratista para que realizara las alegaciones oportunas. Así, el acta señala:

“En virtud del artículo 166.4 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, se reúnen en Villaverde (Madrid), el día 18 de julio de 2025 los abajo firmantes. Una vez revisada la comprobación del replanteo, las mediciones efectuadas desde el inicio de la ejecución de obra y los documentos intercambiados sobre las mediciones entre la UTE constructora y la Asistencia Técnica en las fechas de 23 de mayo, 18 de junio, 25 de junio y 2 de julio de 2025, se hace entrega por la Dirección de Obra de la medición general de las unidades realmente ejecutadas de acuerdo con el proyecto”.

Por tanto, hubo intercambio de documentos relativos a las mediciones desde la entrega de la obra el 9 de abril de 2025 y, como

vimos en los puntos 6 y 8 del antecedente de hecho segundo, la contratista pudo alegar lo que a su derecho convenía.

Este órgano consultivo considera que ha de desestimarse la petición formulada por este concepto, por las razones expuestas en el informe del director de obras de 31 de julio de 2025, a cuyo contenido nos remitimos, en el que se concluye que:

“Las discrepancias expuestas en dichas alegaciones se resumen en dos conceptos, diferencias de medición y unidades de obra no reconocidas. En cuanto a estos conceptos, cabe decir que:

-Conforme al artículo 243 de la LCSP, las certificaciones ordinarias se emiten a buena cuenta, y el momento de realizar las correcciones oportunas es el de la Medición General. Las detracciones efectuadas en la Medición General obedecen a la obra efectivamente ejecutada tras haberse comprobado exhaustivamente las mediciones totales de la obra.

- En la Medición General no se ha detraído ningún trabajo realmente ejecutado. Todos los trabajos realmente ejecutados están recogidos y cuantificados en dicha medición”.

En consecuencia, se considera que la certificación final de obras, emitida el 29 de diciembre de 2025, contiene todos los trabajos realizados y ejecutados, con las mediciones pertinentes. Por ello, no procede el abono de la cantidad solicita por este concepto I.

II. Sobrecostes indirectos por la ampliación del plazo de ejecución en la ejecución 4.847.337,31 €, que incluye conceptos muy diversos, a saber: sobrecostes indirectos, 2.254.933,52 euros; costes de los avales, 50.994,15 euros; sobrecostes por el seguro a todo riesgo, 661.502,52 euros; y sobrecostes por gastos generales, 1.879.907,12 euros.

El punto de partida al que la reclamante atribuye todos estos sobrecostes cuyo abono pretende, es *“la demora que supusieron los dos modificados del proyecto”*.

Pues bien, ha de indicarse, ante todo, que el PCAP ya contemplaba expresamente las modificaciones en su cláusula 1.22: *“Modificaciones previstas del contrato: Condiciones: que por la aparición de terrenos con características geotécnicas o hidrogeológicas diferentes a las contempladas en el proyecto, sea necesario introducir cambios en los procesos constructivos o la adopción de medidas de control y/o tratamientos del terreno diferentes a los contemplados en el proyecto (...)”*

Por ello, no es ocioso recordar que los pliegos contractuales -según reiterada jurisprudencia- constituyen *“la ley del contrato”* en expresión del Tribunal Supremo, y vinculan tanto a los contratistas como a la propia Administración [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 18 de diciembre de 2017 (recurso 1069/2016)].

Como vimos en el antecedente de hecho segundo, puntos 2 y 5, del dictamen, ha habido dos modificados, los cuales fueron realizadas con la justificación necesaria y la tramitación oportuna, siendo firmados por la contratista *“a conformidad”*; si bien con una reserva completamente genérica de las acciones que, en su caso, pudiera ejercitar: *“esta conformidad se hace con expresa reserva de cuantas acciones sean precisas ... para la mejor defensa de sus intereses”*.

La Orden del modificado nº1 incluía una ampliación del plazo de ejecución del contrato de diez meses y el modificado nº2 no supuso ninguna ampliación del plazo de ejecución del contrato. Por consiguiente, no puede hablarse de *“demora”* sino de dos modificados aprobados, con el consiguiente incremento del precio del contrato en cada uno de ellos. Hubo una continuidad de las unidades afectadas por los modificados, y se tramitaron cuatro ampliaciones de plazo, como ya pusimos de manifiesto en el antecedente de hecho segundo.

Por otra parte, durante la tramitación de tales modificados -en la que, según refiere con datos de actas y reuniones el perito de la Administración en su informe participó de forma activa la UTE- las obras no solo no se pararon, sino que se garantizó -con las oportunas órdenes de la consejería- su continuidad provisional, sin que se suspendieran en ningún momento.

Así pues, los modificados estaban previstos en el PCAP y en el propio contrato; los dos se han tramitado conforme a derecho (con participación de la contratista) y fueron aceptados expresamente por ésta, por lo que dichos modificados -por sí solos- no son automáticamente invocables como generadores de retrasos con daños indemnizables, sino que es necesario acreditar -en concreto- los daños y perjuicios que, en su caso, el retraso hubiera ocasionado.

Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de abril de 2018 (recurso 333/2016) indica que *«...tampoco puede entenderse que haya lugar siempre a la indemnización de los perjuicios ante cualquier tipo de retraso que el modificado ocasione. El común denominador de nuestra jurisprudencia es, y pone énfasis al respecto, que ha de analizarse "caso por caso", atendidas las distintas circunstancias del caso, para valorar si procede dar lugar, o no, a la indemnización [...]»*. En la misma línea, las sentencias de 10 de diciembre de 2019 (recurso 2294/2016) y de 29 de septiembre de 2017 (recurso 2237/2015) que señalaba *«[...] siempre ha de ser casuística, con atención a las singulares circunstancias que haya rodeado a la ejecución de la concreta obra de que se trate y, por tal razón, habrá de tenerse en cuenta tanto los términos del documento que haya formalizado la modificación contractual como dichas circunstancias»*.

Por otro lado, es importante advertir que no nos encontramos ante el caso previsto en el artículo 208 de la LCSP para la suspensión de los contratos, y, por tanto, no puede aplicarse la jurisprudencia sobre sus consecuencias. La consejería actuante no ha acordado la suspensión del

contrato en ningún momento, por lo que no procede la aplicación de las reglas de valoración del apartado 2 de dicho artículo, precepto éste al que parece recurrir el perito de parte para intentar justificar una serie de gastos por la prolongación de los avales, la ampliación del seguro a todo riesgo de la obra y otros conceptos englobados como “*gastos generales*”.

Esto sentado, nos remitimos en este punto al informe del perito de la Administración, en su apartado 4.1, en el que analiza el ritmo de la certificación de las obras y rebate lo señalado al respecto por el perito de la contratista.

En todo caso, es de recordar que, para que este tipo de “*gastos generales*” sean considerados y abonados, deben corresponder a «daños efectivamente sufridos» y, por tanto, deben estar «acreditados».

A este respecto, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 19 de enero de 2022 (recurso 909/2019) cita la doctrina del Consejo de Estado, señalando:

«En orden a la indemnización se exige que los daños resarcibles sean efectivamente sufridos y justificados, y tratándose de los costes indirectos y gastos generales deberán ser justificados mediante una valoración interna o un estudio externo por empresas especializadas mediante los cuales se justifiquen que son daños "efectivamente sufridos" (dictamen 55/2015 de 26 de febrero de 2015 del Consejo de Estado) sin que por gastos generales quepa solicitar un porcentaje del presupuesto de ejecución material.

En efecto, en primer lugar, no han de ser estimadas las alegaciones relativas al incremento de costes directos. Ello, no solo por su falta de acreditación, sino por el hecho de que su contenido bien se recogió en la modificación a la que no se opuso el contratista -no es posible admitir esta petición que contravendría lo ya convenido por las partes-, bien encuentran su satisfacción mediante el mecanismo de la revisión

de precios previsto en el contrato -tampoco cabe aceptar que, una vez concluidas las obras, sea dable a la empresa contratista cuestionar la fórmula aplicable y pretender una indemnización por los daños que pueda supuestamente haber sufrido por tal motivo-. Así lo viene señalando este Alto Cuerpo Consultivo (dictamen 648/2013, de 10 de octubre, o 679/2014, de 29 de mayo).

Respecto de los llamados costes indirectos y gastos generales, de acuerdo con el criterio expuesto por el Consejo de Estado en sus dictámenes 37 y 2016 de 2006; más recientemente 775/2012, de 20 de septiembre, 684/2013, de 10 de octubre, tales gastos "pueden y deben ser indemnizados si se producen, pero ha de acreditarse su realidad, efectividad e importe, sin que sea dable ni presumir su existencia ni determinar su importe mediante un porcentaje del presupuesto de ejecución material, puesto que la Ley es tajante al exigir que se trate de daños efectivamente sufridos". Dado que la reclamante no aporta documento alguno con base en el cual puedan considerarse justificados estos daños, deben excluirse las partidas correspondientes a los mismos. Debe pues rechazarse, a juicio de este Alto Cuerpo Consultivo, como criterio el de la aplicación de un porcentaje que supla la actividad, exigida como carga general al contratista, de acreditar el daño efectivamente sufrido. Ello es así porque los principios generales que rigen la indemnización de daños contractuales exigen que la misma sea individualizada (para el reclamante) y singularizada (para el contrato y su patología); por lo que los daños alegados deben ser justificados, bien mediante una valoración interna, bien mediante estudio externo por empresa especializada (Dictamen 1.913/2010, de 4 de noviembre)».

III. Sobrecostes por paralizaciones de la obra (1.451.902,94 €).

El informe pericial en que se basa la reclamación considera que ha habido seis paralizaciones en el túnel de la obra, en diferentes momentos

y lugares: paralización del frente 0+240; paralización del frente 0+117; paralización 0+455; paralización cale 1+526; alquiler de carro por paralización modificado nº2, y paralización equipos pilotes en el “salto carnero” de Red Eléctrica Española (REE).

Lo primero que ha de ponerse de manifiesto es que la hipótesis de la que se parte no es cierta, ya que no ha habido “*paralizaciones*” en la obra. En efecto, como vimos en el antecedente de hecho segundo de este dictamen, y consta en el expediente administrativo remitido, las obras del contrato que nos ocupa no han estado formalmente *paradas* en ningún momento.

En consecuencia, reiteramos que no es aplicable al caso que nos ocupa la suspensión de los contratos a que se refiere el artículo 208 de la LCSP, ya que ni la Administración ha acordado ninguna suspensión, ni la contratista la ha solicitado, ni se levantó acta alguna al respecto (en la que debería indicarse los motivos por los que se acuerda y los medios que se ven afectados por la misma). Por consiguiente, no es tampoco aplicable el abono de los daños y perjuicios calculados conforme a las reglas del apartado 2 de dicho artículo 208.

En este punto, entendemos, conforme apunta el perito en el informe encargado por la Administración, que se trata de incidencias propias de la ejecución de un contrato de este tipo, ya sea por indicación de la dirección de obra, o a iniciativa de la contratista, con el fin de “*garantizar la seguridad y la estabilidad de la infraestructura*”.

Por lo demás, dado el carácter sumamente técnico de este apartado relativo a las “*paralizaciones*”, nos remitimos al contenido del informe pericial encargado por la consejería, en el que se rebate (páginas 57 y siguientes) cada una de las seis incidencias alegadas por el perito de la reclamante, de modo que, conforme a la conclusión efectuada en dicho informe, entendemos que no procede su abono.

IV. Por costes financieros (1.599.659,99 €). Comprenden los gastos financieros 301.548,57 euros y la actualización del precio por *sobrepermanencia* (sic), 1.298.111,42 euros.

La reclamación señala que la ampliación del plazo ha provocado que la UTE ejecutara una obra cuyo coste, sin embargo, se ha cobrado con posterioridad, lo que le ha producido unos gastos financieros que no estaban previstos inicialmente en el proyecto.

Frente a ello, tal y como se señala en el informe pericial encargado por la consejería actuante, cabe oponer que lo que se reclama por el primer subconcepto *“es un gasto general, calculado mediante un criterio porcentual, por lo que se estaría reclamando dos veces por el mismo concepto”*. Y, en cualquier caso, el hecho de que haya acudido a una empresa de *factoring* es una decisión de la contratista, que asumió el riesgo financiero de su actividad empresarial, de modo que tal coste no puede imputarlo a la Administración.

En el segundo subconcepto, lo que reclama es, en realidad, una actualización conforme al IPC, lo que supone pretender por vía de reclamación de responsabilidad contractual una revisión de precios que - como ya vimos- fue solicitada y desestimada por Orden del consejero de 9 de septiembre de 2025, y ello por cuanto, -como ya vimos- ni en el PCAP ni en el contrato se contempla la revisión de precios, por lo que tal y como señala la jurisprudencia (v.gr. Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de mayo de 2012 (recurso 3823/2009) no procede tal revisión cuando los pliegos la han excluido expresamente y el contratista lo ha aceptado.

Por consiguiente, no ha lugar al abono de estos gastos.

V. Sobrecostes de ingeniería (957.918,58 euros). Respecto de ellos, procede señalar que, tal y como se advierte en el informe del Área de Contratación de 14 de mayo de 2026, en el Pliego de Prescripciones

Técnicas Particulares que rige el contrato, apartado 1.7, relativo a la Medición y Abono de las obras, en su punto 1.7.4, se indica lo siguiente:

“Será de aplicación lo dispuesto en la Cláusula 51 del PCAP. De acuerdo con lo dispuesto en dicha cláusula, los precios unitarios de "ejecución material", comprenden, sin excepción ni reserva, la totalidad de los gastos y cargas ocasionados por la ejecución de los trabajos correspondientes a cada uno de ellos, los que resulten de las obligaciones impuestas al Contratista por los diferentes documentos del Contrato y por el presente Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares.

Estos precios de ejecución material comprenderán todos los gastos necesarios para la ejecución de los trabajos correspondientes hasta su completa terminación y puesta a punto, a fin de que sirvan para el objeto que fueron proyectados, y en particular, sin pretender una relación exhaustiva, los siguientes: (...)

Los gastos de realización de cálculos, planos o croquis de construcción y archivo actualizado de planos de obra”.

Por consiguiente, estos gastos para pagar estudios o informes de ingeniería son de cuenta del contratista y no puede imputarlos a la Administración, ya que no existe orden del director de obras para la elaboración de dichos estudios. Como indica el informe pericial realizado a instancias de la Administración “se trata de propuestas de la adjudicataria para optimizar procesos constructivos o bien para obtener reducción de plazos de ejecución que no disminuyan la calidad técnica de los trabajos contratados y son en beneficio de la propia UTE”.

En conclusión, consideramos que no procede indemnización por los sobrecostos de ingeniería reclamados.

QUINTA.- Para concluir el presente dictamen, y por lo que se refiere a la reclamación de los intereses de demora devengados por el retraso en el pago de las certificaciones ordinarias, esto es, los intereses que se deben a la contratista por aquellas certificaciones de obra que se han pagado, pero con retraso, ha de precisarse lo siguiente:

- La vía jurídica adecuada para su reclamación es la prevista en los artículos 198 y 199 de la LCSP, y no la correspondiente a la responsabilidad contractual que ahora nos ocupa. Por tanto, no ha lugar a analizar este aspecto de la reclamación formulada ni, en consecuencia, a pronunciarnos sobre esta cuestión.

- En todo caso, consta en el expediente el informe elaborado por la Oficina Presupuestaria de la consejería actuante, en el que se relacionan las fechas de aprobación de las certificaciones de obra, las de presentación de las facturas correspondientes a cada una de ellas y las fechas en las que se han realizado los pagos, y en el que se concluye que procedería abonar a la contratista la cantidad de 541.832,50 euros por tal concepto

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad contractual relativa al contrato de obras de construcción de la prolongación de la Línea 3 de Metro de Madrid a El Casar; sin perjuicio de lo dispuesto en la consideración jurídica quinta de este dictamen.

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 23 de septiembre de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 556/26

Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras

C/ Maudes,17 - 28003 Madrid