

Dictamen n.º: **569/26**
Consulta: **Consejero de Vivienda, Transportes e
Infraestructuras**
Asunto: **Contratación Pública**
Aprobación: **30.09.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 30 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 la segunda modificación del contrato de obras de *“Modernización e implantación de ascensores en la Estación de Santiago Bernabéu, línea 10, de Metro de Madrid”* (contrato 7724000016), tramitado por Metro de Madrid, S.A. y adjudicado a la UTE ESTACIÓN SANTIAGO BERNABÉU (ACCIONA CONSTRUCCIÓN, S.A. y EXTRACO, CONSTRUCCIONES E PROXECTOS, S.A.).

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 4 de septiembre de 2026 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid la solicitud de dictamen del consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, relativa al expediente modificación del contrato citado en el encabezamiento, procedente de Metro de Madrid, S.A.

A dicho expediente se le asignó el número 551/26, y su ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Francisco Javier Izquierdo Fabre, quien formuló la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en su 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, el 14 de septiembre de 2023, del Pliego de Condiciones Particulares para la contratación por el procedimiento abierto, con pluralidad de criterios, de las obras de “*Modernización e implantación de ascensores en la Estación de Santiago Bernabéu, línea 10, de Metro de Madrid*”, y la oportuna licitación (número 6012300276), Metro de Madrid, S.A. adjudicó el contrato, el 28 de diciembre de 2023, a la UTE ESTACIÓN SANTIAGO BERNABÉU (ACCIONA CONSTRUCCIÓN, S.A. y EXTRACO, CONSTRUCCIONES E PROXECTOS, S.A.) (en adelante, “*la contratista*”), por un importe de 66.092.294,96 € (54.621.731,37 € + 11.470.563,59 € de IVA).

Con fecha 13 de febrero de 2024, se formalizó el contrato de obra nº 7724000016 (en lo sucesivo, “*el contrato*”), cuya cláusula segunda determina que tiene carácter privado. La cláusula tercera establece un plazo de ejecución de 38 meses, desde el día siguiente a la fecha de firma del acta de comprobación de replanteo, que tuvo lugar el 19 de febrero de 2024, por lo que dicho plazo de ejecución finalizaría el 19 de abril de 2027.

2.- El 2 de enero de 2025 se firma un primer acuerdo de modificación no prevista en el contrato, por un importe de 2.731.136,06 € (IVA excluido), cantidad equivalente al 5% del importe del contrato. La modificación del proyecto inicial se realiza tras el

requerimiento del Ayuntamiento de Madrid, que obliga a Metro de Madrid a una reducción de las ocupaciones de vía pública para la ejecución de las pantallas, según solución de proyecto, de modo que se hace necesario el cambio de la solución constructiva realizándose mediante pilotes, modificando la caja de la estación y debiéndose ejecutar algunas de las conexiones vestíbulo-andén mediante minas exteriores al recinto, de forma que, además, no se vean afectados los árboles existentes en la zona de influencia, por imperativo municipal.

3.- Consta en el expediente un informe técnico elaborado en el mes de julio de 2026 por el Servicio de Infraestructuras y Estaciones de la División de Infraestructuras de Metro de Madrid, que señala que *“en el contexto del modificado n.º 1, se atendieron los requerimientos del Ayuntamiento de Madrid que exigían una reducción de la ocupación de la vía pública con el propósito específico de proteger los árboles catalogados como protegidos en la zona. Esta condición llevó a modificar el planteamiento inicial de la obra, adaptándolo para asegurar que el arbolado se mantuviera intacto y preservado durante todo el proceso constructivo”*.

El informe refiere que *“la Modificación n.º 2 propuesta se fundamenta en la necesidad de adaptar las ocupaciones de la vía pública a las exigencias de compatibilidad con el tráfico y la movilidad durante la ejecución de las obras, lo que ha conllevado un incremento muy significativo del número de fases de ejecución respecto a las inicialmente previstas en el Proyecto. Estas fases, de menor dimensión individual, determinan, de forma directa, un incremento de las operaciones de transición, resultando necesario una fragmentación mucho mayor de los trabajos, lo que ha conllevado un aumento considerable de las operaciones de transición, cambios de fase y reposiciones, llegando a prácticamente triplicarse respecto a la*

planificación inicial, así como una disminución del rendimiento global de la obra derivada de dicha segmentación.

El Servicio de Infraestructuras y Estaciones explica que “la nueva situación requiere ajustar la planificación, los recursos y las soluciones constructivas para asegurar tanto la viabilidad técnica como la continuidad de las obras conforme a las condiciones establecidas por la administración municipal.

Junto a lo anterior, durante el desarrollo de las obras y el análisis pormenorizado de los espacios resultantes, se ha detectado la necesidad de adaptar acabados e instalaciones específicas a fin de compatibilizar la ejecución del presente contrato con el nuevo dimensionamiento de la estación”.

Según el informe “se analiza el carácter de los cambios introducidos, concluyéndose que éstos encuentran justificación en alguno de los supuestos que se relacionan en el apartado segundo del artículo 111 del RDLSE, y que se limitan a introducir las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que los hace necesarios.

El conjunto de las actuaciones a realizar en la modificación que se plantea supone un incremento presupuestario de un 23,78 % sobre el contrato adjudicado. Asimismo, el importe que supone la introducción de unidades de obra nuevas representa menos del 50 % del presupuesto inicial del contrato, concretamente un 44,24 % ...”.

4.- Se confiere audiencia a la contratista que, mediante escrito de 10 de agosto de 2026, firmado por el gerente de la UTE “Estación Santiago Bernabéu”, manifiesta su conformidad con la tramitación de la segunda modificación del contrato, a la vista del presupuesto de dicha modificación y del acta de precios contradictorios recibidos con fecha 10 de agosto de 2026.

5.- Por la Asesoría Jurídica de Metro de Madrid, S.A. se emite informe el 29 de abril de 2026 sobre la segunda modificación del contrato de obras para la modernización e implantación de ascensores en la estación de Santiago Bernabéu, Línea 10, de Metro de Madrid, y sus conclusiones, en lo que aquí interesa, son (...):

“... la vista de lo expuesto, y según la información facilitada por el servicio proponente, puede concluirse que la modificación propuesta, cuya necesidad y circunstancias se han justificado en el Informe Técnico que se ha acompañado- y que supone un incremento del precio inicial del Contrato de Obras nº 7724000016 por un importe de 12.988.762,48 €, equivalente al 23,78%, cumple los requisitos establecidos en los apartados 1 y 2 del artículo 111 del RDLSE, toda vez que:

- Se limita a introducir las variaciones estrictamente indispensables para responder a las causas objetivas que la hace necesaria.*
- Encuentra su justificación en los supuestos que se relacionan en las letras a), b) y d) del artículo 111.2 del RDLSE.*
- Respeta los límites cuantitativos individuales y acumulado establecido en este artículo 111 del RDLSE.*

Añadido a lo anterior, resulta conveniente que las actuaciones a realizar sean negociadas con el contratista.

De otro lado, habrán de ajustarse todas aquellas condiciones y previsiones del contrato que, como la garantía, se vean afectados directa o indirectamente por la modificación que pretende realizarse...

No obstante, para poder llevar a cabo la modificación del Contrato nº 7724000016, ha de seguirse el procedimiento establecido en la documentación contractual, en concreto, lo contemplado en la condición 11.18 del PCP que remite, a su vez, a su condición 10, debiendo publicarse, una vez formalizado, en un plazo no superior a quince días tras la firma del mismo, en el perfil de contratante del Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, y, en su caso, en el DOUE y en el BOCM”.

6.- Finalmente, el 19 de agosto de 2026 se firma la Memoria justificativa de la segunda modificación del contrato. El importe de la segunda modificación es de 15.716.402,60 euros, IVA incluido, lo que supone un porcentaje al alza respecto al importe inicial del contrato de un 23,78 %.

La Memoria justifica la modificación en la necesidad de incluir una serie de unidades nuevas de obra necesarias para adecuar las especificaciones del contrato a unas circunstancias concretas que se han puesto de manifiesto con posterioridad a la formalización del contrato, si bien se remite para ello al apartado 2, “*Motivación de la Propuesta*” del «*informe técnico para la propuesta de la segunda modificación del contrato de “modernización e implantación de ascensores en la estación de Santiago Bernabéu, Línea 10, de Metro de Madrid”*», antes citado, que analizaremos posteriormente.

En este estado del procedimiento, y con fecha 31 de agosto de 2026, el director general de Recursos Humanos y Contratación de Metro de Madrid remite a la Secretaría General Técnica de la Consejería DE Vivienda, Transportes e Infraestructuras el expediente relativo a la segunda modificación del contrato para su elevación a la Comisión Jurídica Asesora.

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: *“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 través del consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, órgano competente para ello, según 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 (ROFCJA).

El contrato que nos ocupa ha sido suscrito por Metro de Madrid, S.A., 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 respecto, cabe señalar que el apartado 2 de la disposición adicional octava de la LCSP indica que *“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 este sentido, y en cuanto al carácter preceptivo del dictamen de este órgano consultivo, resulta de aplicación analógica lo dispuesto en el artículo 112.1 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), a cuyo tenor *“...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”*.

En el caso que nos ocupa, tal y como vimos en los antecedentes de hecho, se trata de un contrato con un precio superior a 6 millones

de euros, y la modificación propuesta es la segunda, por lo que ha de sumarse el porcentaje del 23,78 % de esta modificación al de la primera, que fue del 5 %, de modo que, acumulados, representan un 28,78 % respecto al contrato original.

En consecuencia, se dan las dos condiciones señaladas en el citado artículo del RDLSE para concluir acerca del carácter preceptivo del presente dictamen.

SEGUNDA.- Por lo que se refiere al régimen jurídico aplicable, dado el objeto del contrato (transportes), le es de aplicación el RDLSE, tanto en el aspecto sustantivo como procedimental. Su artículo 11, relativo a los Servicios de Transporte, dispone:

“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. (...)”.

Así las cosas, la modificación del contrato objeto del presente dictamen no está prevista en la documentación que regula su licitación, por lo que ha de regirse por lo dispuesto en los artículos 109 a 112 del RDLSE, preceptos que tienen, formalmente, el carácter de legislación básica, en aplicación de su disposición final séptima.

El procedimiento para las modificaciones contractuales se regula en el artículo 112 del citado RDLSE: *“Las modificaciones contractuales se acordarán en la forma que se hubiese especificado en los pliegos de condiciones.*

Será de aplicación a los contratos celebrados por entidades contratantes que tengan la consideración de poderes adjudicadores los supuestos que la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público regula como supuestos que no tienen la consideración de modificaciones, en los términos previstos en el artículo 242.4 de dicha ley.

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”.

En nuestro caso, la cláusula 34 del pliego no prevé supuestos de modificación “*más allá de la cesión contractual*”; y la cláusula undécima del contrato, señala que “*el contrato podrá ser modificado en los casos previstos en la documentación contractual. Para los casos no previstos, se deberá cumplir con lo establecido en el artículo 111 del RDLSE*”.

Trasladando las prescripciones procedimentales citadas al presente procedimiento de modificación del contrato, observamos que se ha elaborado un informe justificativo de la modificación del contrato y se ha dado audiencia a la contratista, que ha mostrado su conformidad.

En efecto, como vimos en el punto 3 del antecedente de hecho segundo del presente dictamen, por el Servicio de Infraestructuras y Estaciones de la División de Infraestructuras de Metro de Madrid S.A.

se emitió un informe técnico justificativo de la segunda modificación propuesta.

A su vez, su Asesoría Jurídica, tras analizar la normativa y aplicarla al caso, concluye en su informe que *“se cumplen los requisitos legales del artículo 111.1 y 2. b) para ser catalogadas como modificaciones no previstas, siempre y cuando su necesidad responda a circunstancias que un gestor diligente no hubiera podido prever, relativas a las siguientes propuestas de modificación (...)”*.

La conformidad de la contratista a esta segunda modificación consta expresamente por escrito de 10 de agosto de 2026.

Además, como vimos en el punto 6 del antecedente de hecho segundo del dictamen, se ha elaborado una Memoria justificativa de la modificación y, posteriormente, por el director de Recursos Humanos y Contratación de Metro de Madrid se ha solicitado el dictamen de este órgano consultivo. No obstante, como veremos posteriormente, cabe objetar la parquedad de la memoria justificativa elaborada al respecto de la presente modificación, un modelo normalizado que se limita a remitirse a los fundamentos fácticos y jurídicos del informe técnico incorporado al expediente, sin aportar la justificación requerida que permita a este órgano consultivo apreciar la procedencia de la presente modificación contractual.

Por último, como ya señalamos en la consideración jurídica anterior, es preceptiva la emisión de dictamen por este órgano consultivo por aplicación analógica del artículo 112.1, pues del expediente examinado resulta que la modificación propuesta (unida a la anterior) supone un incremento del 23,78 % respecto del precio inicial del contrato, que fue de 54.621.731,37 € (IVA excluido).

Por todo ello, ha de concluirse que se han cumplimentado los trámites establecidos para la modificación del contrato que nos ocupa.

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

Esta Comisión Jurídica Asesora ha venido señalando que el ejercicio de este *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.

Tal y como señalábamos en el Dictamen 598/25, de 12 de noviembre, en relación con el expediente sobre modificación del contrato de “*obras de renovación integral de la superestructura de vía en línea 6 del Metro de Madrid*”, tratándose de un contrato de transportes, se fundamenta en la Directiva 2014/25, cuyo artículo 89 se refiere a las modificaciones contractuales.

Indicábamos en el citado dictamen que la redacción del artículo 111.2 del RDLSE se asemeja a la del 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 a los efectos que nos ocupan, ha sido interpretada por la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 16 de octubre de 2025-C 282/2024.

La sentencia, 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 del contrato cuando la modificación cambia de manera fundamental el objeto o el tipo de prestaciones que lo componen, 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, se destacó 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, entendimos 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/17, 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, se mencionó el Expediente 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/17, aunque en el presente caso, no se había planteado dicha diferenciación.

Además, se citó el Auto de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 6 de noviembre de 2024 que admitió el recurso de casación 6568/2023 y fijó como interés casacional el siguiente: *“si varias modificaciones del contrato que sumadas todas ellas superen el 15% del valor del contrato inicial suponen una modificación sustancial que vulnera el artículo 72 de la Directiva 2014/24/UE e incurre, por ello en la Irregularidad núm. 23 de la Decisión C (2019) 3452 de la Comisión, o si, por el contrario, hay que*

estar a la naturaleza sustancial o no de cada una de las modificaciones, individualmente considerada, para apreciar la referida irregularidad”.

Ahora bien, en el momento en que se ha elaborado este dictamen ya ha sido emitida la Sentencia del Tribunal Supremo 115 /2026, de 5 de febrero, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, en el citado Recurso de Casación 6568/2023, que ha establecido la siguiente doctrina casacional: *“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 haga necesaria la modificación. Textualmente se apunta: *“se han detectado una serie de circunstancias que, tras ser analizadas, se ha considerado necesario plantearlas como modificaciones no previstas, y que pueden ser englobadas en las circunstancias que se indican en el artículo 111 de la RDLSE”.*

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”.

Según el informe técnico incorporado al expediente, y al que se remite la memoria justificativa, tales obras adicionales son las siguientes:

“Adecuación de los acabados de revestimiento conforme a la configuración final de la estación. Se hace necesaria la adaptación

de determinados acabados arquitectónicos de paramentos verticales, suelos y techos para dotar a la estación de la imagen que su singularidad requiere. Estas modificaciones tienen por finalidad garantizar la coherencia visual del conjunto, la correcta integración de los soportes en la arquitectura existente y el cumplimiento de los requisitos de durabilidad, mantenimiento y seguridad. Los nuevos acabados se seleccionan de acuerdo con los criterios de calidad, resistencia al uso intensivo y facilidad de reposición propios de una infraestructura de transporte con elevada afluencia de viajeros.

PN 200 a 227: 3.403.308,36 €

Reducción mediciones varias derivadas de la adecuación de los acabados de revestimiento: -2.541.820,41 €

Estas partidas sufren reducciones debido a los cambios geométricos derivados durante la definición de los acabados. Por lo que la adecuación de acabados supone un incremento de 861.487,95 €.

2. Construcción de un templete singular acorde al entorno urbano... se diseña atendiendo tanto a criterios funcionales como arquitectónicos, asegurando su armonización con el espacio público circundante y con la imagen corporativa de la infraestructura. Su construcción requiere trabajos específicos de obra civil, estructura y acabados, no previstos en el proyecto inicial, y responde a la necesidad de adaptar la estación a su contexto urbano de alta visibilidad y relevancia funcional.

PN 100: 420.168,07 €.

Estas partidas suponen un incremento de 1.281.656,02 € en ejecución material. Incluyendo los GG y el BI, la cantidad asciende a 1.525.170,67 €...”.

Como señalábamos anteriormente, el citado informe técnico, elaborado por la División de Infraestructuras, que detalla las obras a realizar, justifica la realización de dichas obras, no previstas en el proyecto de construcción, en la evolución del diseño funcional de la estación y de la estrategia de explotación definida con posterioridad a la adjudicación del contrato. Estas actuaciones resultan imprescindibles para posibilitar una futura posible implantación de elementos comerciales y publicitarios, así como la creación de nuevos espacios de atención al viajero, sin comprometer la funcionalidad ferroviaria ni las condiciones de seguridad y confort de la infraestructura.

Se indica que *“la decisión de Metro de dotar a la estación de una identidad singular responde a su especial relevancia dentro de la red, motivada por su ubicación estratégica en el entorno urbano, la elevada demanda de viajeros y el papel destacado que desempeña como nodo de movilidad asociado a eventos de gran impacto. Por ello, se considera esencial adaptar tanto los espacios como la imagen de la estación para que reflejen dicha singularidad, reforzando su presencia y funcionalidad dentro del conjunto de infraestructuras de transporte. Además, estas actuaciones resultan imprescindibles para posibilitar la futura implantación de elementos comerciales y publicitarios, así como la creación de nuevos espacios de atención al viajero, sin comprometer la funcionalidad ferroviaria ni las condiciones de seguridad y confort de la infraestructura”.*

También se justifica que *“en el momento de la redacción del proyecto inicial no se encontraban definidas las estrategias concretas de aprovechamiento comercial y publicitario de los espacios*

resultantes, ni el alcance de las actuaciones necesarias para hacerlas viables desde el punto de vista arquitectónico, constructivo y funcional. Dichas necesidades han sido identificadas durante el desarrollo de las obras y el análisis pormenorizado de la configuración final de la estación, motivadas por su singular ubicación urbana, su elevada afluencia prevista de viajeros y su especial relevancia como nodo de movilidad asociado a eventos de gran impacto...”.

Calificada la obra como adicional, entendemos que se ha justificado la concurrencia de los dos requisitos del artículo 111.2 a) del RDLSE, tal como recoge igualmente el informe jurídico: no supera el porcentaje del 50 % del precio del contrato inicial y no es posible el cambio de contratista, en la medida en que es preciso *“integrar de forma ordenada, segura y coherente los futuros soportes publicitarios estáticos y digitales dentro de la arquitectura de la estación, puesto que si no se realizaran dentro del Proyecto contemplado en este contrato existirían dificultades técnicas desproporcionadas, así como inconvenientes significativos a nivel de coordinación de la obra y de su seguridad con un aumento desmedido de los costes que habría que afrontar, por lo que el cambio de contratista no resulta posible desde un punto de vista tanto técnico como económico”.*

En consecuencia, queda justificada la modificación propuesta al amparo del citado artículo 111.2 a) del RDLSE.

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”.

En el presente expediente, responden a este supuesto de modificación las obras derivadas del incremento del número de fases de ocupación autorizadas por el ayuntamiento respecto a las inicialmente previstas en el proyecto.

El cumplimiento de los dos últimos puntos 111.2 b) del RDLSE no resulta controvertido, puesto que la naturaleza privada del contrato se mantiene, y el importe de la modificación por este motivo no alcanza el 50 % del precio inicial del contrato, tanto si se tiene en cuenta la memoria como el informe técnico, tal como se ha mencionado en los antecedentes de hecho, pues la modificación propuesta con estas actuaciones supone un 20,98% del precio inicial del contrato.

En concreto, ha sido necesario un incremento del número de fases de ocupación autorizadas por el ayuntamiento respecto a las inicialmente previstas en el Proyecto, que conllevan las siguientes partidas e importes:

“PN 20 AL PN 26: 4.305.148,43 €

o Adaptación de mediciones medioambientales y gestión de residuos: 2.700.569,04 €

o Adaptación otras mediciones derivadas del incremento del número de fases: 1.857.315,01 €.

Estas partidas suponen un incremento de 8.863.032,48 € en ejecución material. Incluyendo los GG y el BI, la cantidad asciende a 10.547.008,65 €”.

Por lo que respecta al punto primero (*“que la necesidad de la modificación se derive de circunstancias que un gestor diligente no hubiera podido prever”*) 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 que *“con posterioridad a la redacción del Proyecto de Construcción y a la adjudicación del contrato, el Ayuntamiento de Madrid ha establecido nuevas condiciones relativas a la ocupación de la vía pública, incompatibles con la planificación inicialmente prevista, que había tenido en cuenta las ocupaciones que en obras anteriores de Metro de Madrid habían sido aprobadas por el Ayuntamiento de Madrid. Estas condiciones han supuesto un incremento muy significativo del número de fases de ocupación autorizadas, obligando a fragmentar la ejecución de los trabajos en ámbitos de menor dimensión y duración. Esta mayor atomización de las fases ha implicado una alteración de la secuencia constructiva originalmente diseñada, incrementándose de forma notable las operaciones de transición entre fases, los desmontajes y reposiciones provisionales, así como las actuaciones de señalización, balizamiento y restitución del*

espacio público, conllevando la reducción del tamaño de los frentes de trabajo que han ocasionado una disminución del rendimiento global de la obra, al limitar la simultaneidad de actividades y la optimización de medios humanos y materiales...”.

El informe continúa señalando que *“para reducir el impacto medioambiental de las obras y gestionar adecuadamente el volumen de tierras excavadas, es preciso trasladar estos materiales a centros de reciclaje, transferencia o lugares de reutilización situados a menos de 50 km. Esta medida minimiza las emisiones asociadas al transporte y fomenta la sostenibilidad, cumpliendo la normativa vigente. Es importante destacar que para esta gestión se emplea un precio existente en el contrato, sin necesidad de generar un nuevo precio específico para la actividad. Derivado de lo anteriores circunstancias se hace necesario el empleo de nuevas técnicas constructivas que permitan recuperar el rendimiento y plazo del proyecto, (...) Estas circunstancias no eran previsibles en el momento de la licitación, ni podían ser anticipadas por una Administración diligente, al derivar de requerimientos municipales que no se podían conocer. En consecuencia, resulta imprescindible adaptar las mediciones, precios y recursos del contrato para garantizar la correcta ejecución de las obras en condiciones de seguridad, compatibilidad urbana y cumplimiento de las autorizaciones administrativas vigentes. (...)*

Estas actuaciones no alteran la naturaleza global del contrato ni su objeto principal. Asimismo, la alteración propuesta con estas actuaciones supone un 19,31 % del precio inicial del contrato”.

Entendemos justificada la concurrencia de requisitos para la modificación proyectada, si bien cabe recordar que la memoria incorporada se limita a remitirse al informe técnico para justificar dicha modificación, pero sin detallar las partidas y los trabajos concretos que este supuesto concreto de modificación comporta, por

lo que es necesario que se complete en el sentido expuesto para la adecuada tramitación del expediente.

SEXTA.- Finalmente, se proponen 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. El precepto indica que:

“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”.

Por el importe de las obras proyectadas, podemos colegir que no se supera el límite indicado del 15 %, pues según el expediente, el importe de estas obras (PIN 000 al PIN 340: 770.237,95 €) alcanza un porcentaje del 1,68%% del precio inicial. Se señala en el informe técnico que no se incluye ninguna prestación ajena al contrato original.

En este sentido, dado 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)], nos remitimos al informe correspondiente.

Ahora bien, el informe técnico, a la hora de justificar las razones que obligan a alterar de modo no sustancial el contrato inicial, se limita, de modo general, a señalar que *“estas modificaciones resultan necesarias para adecuar los trazados, dimensionados y configuraciones de las instalaciones a las condiciones reales de obra y a la solución global adoptada, garantizando su correcto funcionamiento, compatibilidad con el resto de los elementos de la infraestructura y cumplimiento de la normativa técnica aplicable. Dichos ajustes permiten la implantación de las instalaciones, su mantenibilidad y asegurar su correcta integración arquitectónica y funcional, sin introducir variaciones que alteren el objeto ni el alcance del contrato. Las alteraciones descritas no suponen la incorporación de nuevas prestaciones distintas de las inicialmente previstas, ni su incorporación en la licitación inicial hubieran supuesto una participación ni selección de candidatos distintos, ni requeriría de una clasificación diferente de la exigida en el procedimiento de licitación original.*

Puesto que estamos ante la necesidad de adecuar la dimensión de la obra a la ejecución de final de la misma, estamos ante un ajuste de las instalaciones contempladas en el Proyecto inicial, por lo que no se requiere introducir unidades de obra nuevas, no existiendo alteración del equilibrio económico del contrato”.

En consecuencia, urge justificar todos los aspectos indicados en el artículo 111.2 d) del RDLSE, sin que quepa apelar, como se realiza en el presente caso, a una justificación genérica.

Además, el informe y, por ende, la memoria justificativa, tampoco determinan las prestaciones concretas que conlleva una modificación calificada como *“no sustancial”*, limitándose a señalar que supone, como decíamos, *“un incremento de 770.237,95 € en ejecución material. Incluyendo los GG y el BI, la cantidad asciende a 916.583,16 € 2. Esta modificación no sustancial supone un 1,68% del precio inicial del contrato. Estos ajustes de instalaciones no se hallan dentro del ámbito de otro contrato”*.

En consecuencia, para la adecuada tramitación del expediente y la debida justificación de la modificación propuesta, se estima necesario que se complete la memoria justificativa en el sentido expuesto.

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

CONCLUSIÓN

Una vez atendidas las consideraciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, procede la segunda modificación del contrato de obras de *“Modernización e implantación de ascensores en la Estación de Santiago Bernabéu, línea 10, de Metro de Madrid”* (contrato 7724000016), tramitado por Metro de Madrid, S.A. y adjudicado a la UTE ESTACIÓN SANTIAGO BERNABÉU (ACCIONA

CONSTRUCCIÓN, S.A. y EXTRACO, CONSTRUCCIONS E PROXECTOS, S.A).

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 30 de septiembre de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 569/26

Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras

C/ Maudes,17 - 28003 Madrid