

Dictamen n.º: **448/25**  
Consulta: **Consejero de Vivienda, Transportes e  
Infraestructuras**  
Asunto: **Contratación Pública**  
Aprobación: **24.09.25**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 24 de septiembre de 2025, 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 obra nº 7722000170 para la implantación de ascensores y modernización de la estación de Begoña, de Metro de Madrid, adjudicado a SACYR CONSTRUCCIÓN, S.A.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 23 de julio de 2025, 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 419/25.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Silvia Pérez Blanco, quien formuló la oportuna propuesta de

dictamen deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día señalado en el encabezamiento.

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

1.- Tras la aprobación del Pliego de Condiciones Particulares -el 10 de septiembre de 2021- para la contratación por el procedimiento abierto, con pluralidad de criterios, de las obras de implantación de ascensores y modernización de la estación de Begoña de Metro de Madrid, financiable al 50 % con cargo al programa 2014-2020 FEDER de la Comunidad de Madrid, y la oportuna licitación, Metro de Madrid adjudicó, el 2 de junio de 2022, el contrato a SACYR CONSTRUCCIÓN S.A (en adelante, la contratista), por un importe de 17.929.087,31 € (14.817.427,53 € + 3.111.659,78 € IVA).

Con fecha 11 de julio de 2022, se formalizó el contrato de obra nº 77220000170 (en lo sucesivo, el contrato), cuya cláusula segunda señala que tiene carácter privado. La cláusula tercera establece un plazo de ejecución de 24 meses, desde el día siguiente a la fecha de firma del acta de comprobación de replanteo, que tuvo lugar el 9 de septiembre de 2022.

2.- Se firmó un primer acuerdo de modificación no prevista en el contrato y de ampliación del plazo de ejecución, el 15 de mayo de 2024, que supuso un incremento de 2.956.938,05 € (IVA excluido), cantidad equivalente al 19,96% del importe del contrato.

Hubo un segundo acuerdo, firmado el 8 de abril de 2025, relativo a la ampliación del plazo de ejecución del contrato, estableciéndose la nueva duración del contrato hasta el 9 de julio de 2025.

3.- El informe técnico elaborado en el mes de abril de 2025, por el Servicio de Infraestructuras y Estaciones de la División de

Infraestructuras de Metro de Madrid, señala que, durante el transcurso de las obras, se detectaron una serie de circunstancias que afectaron al desarrollo de los trabajos, por lo que se proponen modificaciones no sustanciales, derivadas de circunstancias sobrevenidas, imprevisibles en el momento de la licitación del contrato, respecto de las partidas:

M-001: Elementos de control eléctricos.

M-002: Sistema de protección eléctrica.

M-003: Sistema de renovación de aire.

M-004: Desamiantado en troneras, desagües de fuentes y cámaras bufa en andenes.

M-005: Cierre superior pozo ascensor nº3 para sistema de detección PCI.

M-006: Desamiantado de la red de saneamiento en aseos existentes.

M-007: Desamiantado de tuberías pasacables de interconexión EEMM en cangrejos.

M-008: Acometida de nueva línea energía hasta CT en tramo urbano.

M:009: Equipamiento y adecuación del sistema de control de PCI.

M-010: Estructura y protección acceso Hospital La Paz.

M-011: Paneles de revestimiento de aluminio anodizado en vestíbulos.

M-012: Cuadros de control mamparas automáticas cortavientos.

El informe técnico concluye que, para la ejecución de los alcances definidos en el contrato, es imprescindible un segundo modificado, con un incremento del contrato actual en 1.639.473,57 euros, lo que supone un porcentaje del 11,06% y un porcentaje acumulado del 31,02% respecto del importe del contrato, siendo necesaria la ampliación de plazo de ejecución en 3 meses.

4.- Por la Asesoría Jurídica de Metro de Madrid S.A se emite informe el 8 de mayo de 2025, sobre la segunda modificación del contrato de obras para la implantación de ascensores y modernización de la estación de metro de Begoña, cuyas conclusiones, en lo que aquí interesa, son (...):

*“En consecuencia, la modificación del contrato de obra nº 7722000170 para la implantación de ascensores y modernización de la estación de Begoña suscrito con SACYR CONSTRUCCIÓN, S.A. por un importe total de 1.639.473,57 euros (11,06% del importe del contrato), resulta ajustada a Derecho (...).*

*La modificación deberá tramitarse, formalizarse y publicarse de acuerdo a lo contemplado en la condición 11.18 del Pliego de Condiciones Particulares -que remite, a su vez, a la condición 10 del mismo documento- y siempre antes de que finalice la vigencia del contrato.*

*La ampliación del plazo de ejecución del contrato deberá formalizarse entre la contratista y Metro de Madrid previa aprobación del órgano de contratación, conforme a lo exigido en la Condición 12 del Pliego de Condiciones Particulares”.*

El jefe de la Unidad de Asistencia Técnica del contrato muestra, el 13 de mayo de 2025, su parecer favorable a la tramitación de la segunda modificación.

5.- Se confiere audiencia a la contratista que, mediante escrito de 22 de mayo de 2025, manifiesta su conformidad con la tramitación de la segunda modificación del contrato, cuyo importe se incrementaría en 1.639.473,57 euros y el plazo de ejecución de obras, en tres meses.

6.- El 19 de junio de 2025, se emite la Memoria justificativa de la tercera ampliación del plazo de ejecución del contrato, acordándose la nueva fecha de finalización, el 9 de octubre de 2025.

Finalmente, se firma, el 3 de julio de 2025, la Memoria justificativa de la segunda modificación del contrato. El importe de la segunda modificación es de 1.983.763,03 € (IVA incluido), lo que supone un porcentaje del 11,06% respecto del importe del contrato.

En este estado del procedimiento, el director general de Recursos Humanos y Contratación de Metro de Madrid S.A solicita el 14 de julio de 2025, al consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, la emisión del dictamen de esta 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, y ha de estarse a lo dispuesto en la disposición adicional octava 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/17).

Es preceptiva la emisión de dictamen por este órgano consultivo, por mor del artículo 319.1 de la LCSP/17 que dispone: *“los efectos y extinción de los contratos celebrados por los poderes adjudicadores que no pertenezcan a la categoría de Administraciones Públicas se regirán por normas de derecho privado”*. Y su párrafo segundo señala:

*“Asimismo, en los casos en que la modificación del contrato no estuviera prevista en el pliego de cláusulas administrativas particulares, siempre que su importe sea igual o superior a 6.000.000 de euros y la cuantía de la modificación, aislada o conjuntamente, fuera superior a un 20 por ciento del precio inicial*

*del contrato, IVA excluido, será necesaria la autorización del Departamento ministerial u órgano de la administración autonómica o local al que esté adscrita o corresponda la tutela de la entidad contratante, previo dictamen preceptivo del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma”.*

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 11,06% de esta modificación, al de la primera, que fue del 19,96%, por lo que el porcentaje acumulado es de un 31,02% sobre el contrato original.

En consecuencia, se dan las dos condiciones señaladas en el citado artículo 319.1 de la LCSP/17 para la preceptividad del dictamen.

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

El contrato que nos ocupa tiene carácter privado y se adjudicó por un poder adjudicador (Metro de Madrid S.A.) el 2 de junio de 2022, por lo que resulta de aplicación a la presente modificación la LCSP/17.

Además, por el objeto del contrato (transportes) le es de aplicación el 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), cuyo 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 que se dictamina no está prevista en la documentación que rige la 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 por mor 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 al contratista, que ha mostrado su conformidad.

Como vimos en los puntos 3 y 4 del antecedente de hecho segundo del 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 22 de mayo de 2025.

Y como vimos en el punto 6 del antecedente de hecho segundo del dictamen, se ha elaborado una Memoria justificativa de la modificación y por el director de Recursos Humanos y Contratación de Metro de Madrid se ha solicitado el dictamen de este órgano consultivo.

Por último, como ya señalamos en la consideración jurídica anterior, es preceptiva la emisión de dictamen por este órgano consultivo por aplicación de lo dispuesto en el párrafo segundo, apartado 1 del artículo 319 de la LCSP/2017, pues del expediente examinado resulta que la modificación propuesta (unida a la anterior) supone un incremento del precio del 31,02 % del contrato inicial, cuyo precio de adjudicación fue de 14.817.427,53 de euros (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.

Tal y como este órgano consultivo viene señalando, la modificación unilateral (*ius variandi*) de los contratos ha sido una de las tradicionales prerrogativas exorbitantes de la Administración en la contratación administrativa frente a la regla general (*pacta sunt servanda*) del derecho privado, recogida en el artículo 1256 del Código Civil (la validez y el cumplimiento de los contratos no pueden dejarse al arbitrio de uno de los contratantes).

Además, este *ius variandi* está sujeto, no sólo a unos trámites procedimentales, sino, además, al cumplimiento de los requisitos y condiciones debidamente justificados de conformidad con la legislación vigente en cada momento, 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.

Por otra parte, es de reseñar que ya desde el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su dictamen 194/10, de 21 de julio, y reiteró esta Comisión Jurídica Asesora en el dictamen 35/24, de 1 de febrero, relativo a una modificación en un contrato por un poder adjudicador, 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»*.

Esto sentado, como la modificación contractual sometida a dictamen no está prevista en el PCAP, ha de estarse al artículo 111.1 del RDLSE, por lo que la modificación ha de cumplir los requisitos:

*“a) Que encuentre su justificación en alguno de los supuestos que se relacionan en el apartado 2 de este artículo.*

*b) Que se limite a introducir las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que la haga necesaria”*.

La Memoria justificativa y el informe técnico sustentan la modificación en el supuesto de la letra b) del apartado 2 del citado artículo 111, es decir, que la necesidad de modificar el contrato se derive de circunstancias sobrevenidas y que fueran imprevisibles en el momento en que tuvo lugar la licitación del contrato, siempre y cuando se cumplan las tres condiciones siguientes:

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

El cumplimiento de los puntos 2º y 3º salta a la vista, sin esfuerzo dialéctico, puesto que la naturaleza privada del contrato se mantiene y la suma de las cuantías de la primera (2.956.938,05 €) y segunda modificación (1.639.473,57 €) es de 4.596.411,62 €, IVA excluido, por lo que no alcanza el 50% del precio inicial del contrato, esto es 7.408.713,77 €.

Por lo que respecta al punto 1º, es de aplicación lo manifestado sobre el carácter imprevisible de una situación, por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, 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, recoge en su apartado 3, que la modificación del contrato deriva de circunstancias sobrevenidas que eran imprevisibles en el momento en que tuvo lugar la licitación, razona que son variaciones puntuales, estrictamente indispensables para responder a la causa que

las motiva y detalla la justificación en cada una de las 13 partidas; examinada, la cual la consideramos jurídicamente correcta.

En efecto, se justifica que Metro de Madrid, está implementando en su red, nuevos elementos de control eléctricos en sus instalaciones, para adaptarlos a la nueva normativa vigente y que el proyecto de construcción no pudo contemplar en su día; o que, con arreglo a la nueva normativa se requiere una red de protección eléctrica con calificación *TNS* para la nueva infraestructura e instalaciones adheridas; también figuran en varias partidas lo relativo al necesario desamiantado de tuberías, desagües y red de saneamiento; o bien una nueva acometida eléctrica o la construcción de una nueva marquesina para acceder al edificio del Servicio de Traumatología del Hospital Universitario La Paz.

En consecuencia, se justifican las modificaciones propuestas para 13 partidas concretas, por lo que entendemos que la segunda modificación del contrato sometida a dictamen atiende a las exigencias sustantivas y formales previstas en el RDLSE.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede la modificación segunda del contrato de obra para la implantación de ascensores y modernización de la estación de Begoña, de Metro de Madrid, adjudicado a SACYR CONSTRUCCIÓN, 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 24 de septiembre de 2025

El Presidente en funciones de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 448/25

Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras

C/ Maudes,17 - 28003 Madrid