

Dictamen n.º: **571/25**
Consulta: **Consejero de Vivienda, Transportes e
Infraestructuras**
Asunto: **Contratación Pública**
Aprobación: **05.11.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 5 de noviembre 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 obras de “*Implantación de ascensores y modernización de la estación de Ventas*” (contrato nº 7722000155), tramitado por Metro de Madrid, S.A. y adjudicado a VÍAS Y CONSTRUCCIONES, S.A.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 10 de octubre 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 541/25, 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 del Pliego de Condiciones Particulares para la contratación por el procedimiento abierto, con pluralidad de criterios, de las obras de implantación de ascensores y modernización de la estación de Ventas, de las líneas 2 y 5 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, S.A. adjudicó el contrato, el 26 de mayo de 2022, a VÍAS Y CONSTRUCCIONES, S.A (en adelante, la contratista), por un importe de 17.248.528,62 € (14.254.982,33 € + 2.993.546,29€ IVA).

Con fecha 8 de julio de 2022, se formalizó el contrato de obra nº 7722000155 (en lo sucesivo, el contrato), cuya cláusula segunda determina que tiene carácter privado. La cláusula tercera establece un plazo de ejecución de 20 meses, desde el día siguiente a la fecha de firma del acta de comprobación de replanteo, que tuvo lugar el 9 de abril de 2024, por lo que dicho plazo de ejecución finalizaría el 9 de diciembre de 2025.

2.- El 15 de octubre de 2024, se firma un primer acuerdo de modificación no prevista en el contrato y de ampliación del plazo de ejecución, por un importe de 2.847.288,52 € (IVA excluido), cantidad equivalente al 19,97% del importe del contrato. La modificación del proyecto inicial se realiza, a instancias del ayuntamiento, para que no afecte en superficie a la calle Alcalá, y se centra en pequeñas ocupaciones aisladas en zona peatonal (explanada de la Plaza de Toros), y en las calles Julio Camba y Alejandro González.

Por otra parte, mediante este acuerdo se amplía el plazo de ejecución del contrato hasta el 9 de marzo de 2026.

3.- El informe técnico elaborado en el mes de mayo de 2025, por el Servicio de Infraestructuras y Estaciones de la División de Infraestructuras de Metro de Madrid, señala que *“tras la definición de la nueva disposición geométrica, Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid emite un informe desfavorable de dicha solución, argumentando su cercanía a la Plaza de Toros, y solicita se modifique o estudie una nueva solución que permita una mayor separación de las obras de la línea de fachada, exigiendo que dicha separación permita disponer de un radio de seguridad de 8 metros a la Plaza de Toros”*.

El informe refiere que, *“en consecuencia, se hace necesario volver a definir una nueva solución geométrica para resolver la accesibilidad de L5. Una vez presentada la mencionada nueva propuesta, el 26 de julio de 2024 la Dirección General de Patrimonio Histórico resuelve favorable a la nueva propuesta de modificación”*.

El Servicio de Infraestructuras y Estaciones explica que *“para la línea 5, la solución estructural se basa en tres recintos de micropilotes independientes sobre zona peatonal situada en la explanada de la plaza de toros. Uno de los recintos, se ve afectado, por el dictamen de Patrimonio, y se modifica, proyectando un pozo independiente, que se une al andén por el piñón. Cumpliendo la distancia de seguridad de 8 m a la Plaza de Toros. Para la línea 2, mediante un único recinto de pantalla de pilotes sobre la calle Julio Camba y desde el Ayuntamiento de Madrid se prohíbe cualquier ocupación sobre la calle Alcalá, lo cual obliga a plantear una solución mediante la ejecución de 58 ml de mina sin afección en superficie”*.

En definitiva, *“tras los recálculos y estudios realizados, la solución del proyecto modificado se mantiene, con leve cambio geométrico, para, ante los servicios aparecidos en la zona, las características geotécnicas del terreno y la información gráfica ahora encontrada en relación a la cimentación de la edificación más próxima, separarnos de la mencionada línea de edificación existente, lo cual provoca que sea necesario cambiar la alineación de la mina en su conexión con el pozo de ventilación existente.*

A todo lo anteriormente referenciado, se le añade la necesidad de desamiantado de varios elementos de la estación no previstos en fase de proyecto. Ambas consecuencias significan situaciones sobrevenidas que no han podido ser previstas e implica necesariamente un cambio en la solución geométrica proyectada. Como consecuencia de lo anterior, se hace necesario definir y realizar una serie de unidades de obra no contempladas de las definidas en el proyecto adjudicado ni en su modificado n° 1”.

Por último, según el informe, la modificación planteada supone un incremento presupuestario de 2.276.971,76 euros, es decir, un 15,97% de incremento.

Además, como consecuencia de esta modificación del proyecto de construcción inicial, conforme se indica en el informe técnico, resulta necesario ampliar el plazo de ejecución del contrato en 6 meses adicionales al plazo actualmente en vigor, establecido mediante el acuerdo de modificación no prevista y ampliación del plazo de ejecución suscrito con fecha 15 de octubre de 2024, y el importe que supone la introducción de unidades de obra nuevas representa un 49,62 % del precio del contrato.

4.- Se confiere audiencia a la contratista que, mediante escrito de 30 de mayo de 2025, manifiesta su conformidad con la tramitación de la segunda modificación del contrato, cuyo importe incrementa el

presupuesto vigente en 2.276.971,76 € en base imponible, y supone la ampliación de plazo de ejecución de las obras en 6 meses.

5.- Por la Asesoría Jurídica de Metro de Madrid, S.A se emite informe el 17 de junio de 2025, sobre la segunda modificación del contrato de obras para la implantación de ascensores y modernización de la estación de metro de Ventas, cuyas conclusiones, en lo que aquí interesa, son (...):

“Conforme a la información proporcionada, la modificación que se propone por la División de Infraestructuras, del contrato de obra nº 7722000155, por un importe total de 2.276.971,76 euros (que representa un 15,97 % del importe del Contrato) se ajusta a lo exigido para las modificaciones no previstas en los Pliegos ...

En consecuencia, la modificación del contrato de obra nº 7722000155 para la implantación de ascensores y modernización de la estación de Ventas, suscrito con Vías y Construcciones, S.A., por importe de 2.276.971,76 euros, resulta ajustada a Derecho, conforme a lo indicado en la conclusión anterior...

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 el contratista y Metro de Madrid, S.A. previa aprobación del órgano de contratación, conforme a lo exigido en la Condición 12 del Pliego de Condiciones Particulares- y siempre antes de que finalice la duración del contrato”.

6.- Finalmente, el 31 de julio de 2025, se firma la Memoria justificativa de la segunda modificación del contrato. El importe de la segunda modificación es de 2.755.135,83 € € (IVA incluido), lo que supone un porcentaje de un 15,97 % respecto al primer modificado, y acumulados representa un 35,95 % respecto al contrato original.

La Memoria desglosa, de forma resumida, las unidades nuevas del siguiente modo:

“Capítulo 2: Arquitectura

M-001. PN2-1 Desamiantado red de drenaje actual sin cierre de estación. Incluyendo la demolición del solado actual, con un espesor máximo de hormigón en masa de 0,40m. retirada de la tubería existente, colocación de nueva red de drenaje y ejecución de nuevas arquetas.

M.002. PN2-5. Estructura portante para revestimiento.

Capítulo 3: Obra Civil y Estructuras

M-004. PN2-2. Ejecución de conexión en mina, desde el pozo de línea 5 para dar acceso al andén 2 de línea 5. Incluye cálculos y ejecución.

M-003. PN2-4. Día Auscultación automatizada para el seguimiento de movimientos a la estructura de la Plaza de Toros (BIC).

M-005. PN2-3. Mes Seguimiento arqueológico y paleontológico.

Capítulo 6: Instalaciones.

M-006. PN2_INS_CL1. Suministro e instalación de nuevas máquinas de climatización para Tics, CO, PAV y CE. Incluyendo suministro, montaje y cualquier instalación, para su perfecto funcionamiento”.

En este estado del procedimiento, el director general de Recursos Humanos y Contratación de Metro de Madrid solicita el 6 de agosto 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.

Es preceptiva la emisión de dictamen por este órgano consultivo aplicando de manera 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 15,97 % de esta modificación, al de la primera, que fue del 19,97 %, de modo que, acumulados, representan un 35,95 % 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 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, 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.

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 30 de mayo de 2025.

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.

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 35,95 % respecto del precio inicial del contrato, que fue de 14.254.982,33 € (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, en especial, 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, cabe recordar que el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid manifestaba en su dictamen 194/10, de 21 de julio, en doctrina reiterada por esta Comisión Jurídica Asesora en el dictamen 35/24, de 1 de febrero, relativo a una modificación de 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 tal modificación ha de cumplir los siguientes 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, además, el resultado de la suma de las cuantías de la primera (2.847.288,52 €) y de la segunda modificación (2.276.971,76 €) es de 5.124.260,28 €, IVA excluido, por lo que no alcanza el 50% del precio inicial del contrato, que era 14.254.982,33 €.

Por lo que respecta al punto 1º, es de aplicación lo manifestado por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa 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 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, y que implican necesariamente un cambio en la solución geométrica proyectada. Como consecuencia de lo anterior, se hace necesario definir y realizar una serie de unidades de obra no contempladas de las definidas en el proyecto adjudicado ni en su modificado nº 1.

En efecto, se indica en la Memoria remitida, en cuanto a las modificaciones arquitectónicas, que, con posterioridad a la redacción de proyecto, se recibieron registros de la empresa contratada por Metro de Madrid para el registro y seguimiento de los elementos con contenidos de materiales con amianto, acerca de evidencias en la red de saneamiento de la estación, de modo que, debido a que las conducciones están compuestas por materiales con amianto, es ineludible la retirada al completo de todas las conducciones que conforman la red de saneamiento y la ejecución de un nuevo sistema que sustituya al anterior y que cumpla la función de drenaje de toda la infraestructura subterránea.

Además, se señala que, tras el análisis de la obra, se ve la posibilidad de optimizar la capacidad de los andenes con un revestimiento diferente al de proyecto, siendo necesaria la inclusión de una estructura que permita la sujeción de la canalización de cables, de forma que quede en voladizo.

Por otro lado, y en lo que atañe al capítulo de *“obra civil y estructuras”*. la Memoria expone que *“una vez iniciadas las obras, la Comisión Local de Patrimonio Histórico dictamina que la solución planteada en el modificado 1, motivada por la falta de ocupaciones autorizadas por el Ayuntamiento, no es favorable debido a la seguridad estructural de la Plaza de Toros, como monumento BIC”*.

Según se indica, ello supone que no se podrá ejecutar ninguna infraestructura a menos de ocho metros del perímetro de la Plaza de Toros, debiéndose, además mejorar los sistemas de auscultación y control de la fachada del monumento de la Plaza de Toros de las Ventas, *“colocando de forma permanente una estación total que haga lecturas continuas sobre los dispositivos de medición colocados en la fachada”*. Ese radio de seguridad de 8 metros que se exige obliga también a modificar de nuevo la geometría en el pozo que da acceso a la línea 5, lo que conlleva realizar un pozo exento, que debe conectarse a la estación actual mediante trabajos en mina.

Por otro lado, la Comisión Local de Patrimonio Histórico también establece, en su informe de 26 de julio de 2024, la necesidad de realizar un seguimiento arqueológico durante las excavaciones, que no estaba previsto en el proyecto inicial de construcción.

En consecuencia, se justifican las modificaciones propuestas para las 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 obras de *“Implantación de ascensores y modernización de la estación de Ventas”* (contrato nº 7722000155), tramitado por Metro de Madrid, S.A. y adjudicado a VÍAS Y CONSTRUCCIONES, 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 5 de noviembre de 2025

El Presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 571/25

Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras

C/ Maudes,17 - 28003 Madrid