

Dictamen n.º:

622/25

Consulta:

**Consejero de Vivienda, Transportes e
Infraestructuras**

Asunto:

Contratación Pública

Aprobación:

26.11.25

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 26 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 primera modificación del contrato de “*obras de renovación integral de la superestructura de vía en línea 6 (lote 2). Licitación 6012400271- Contrato 7724000248*”, adjudicado a TECSA EMPRESA CONSTRUCTORA, S.A. Y COMSA, S.A.U.; UNION TEMPORAL DE EMPRESAS; LEY 18/1982, abreviadamente, UTE RENOV. LINEA 6. LOTE 2.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 15 de octubre de 2025, tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora, la solicitud de dictamen preceptivo del consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, relativa al expediente de modificación del contrato citado en el encabezamiento, celebrado entre Metro de Madrid, S.A. y la UTE RENOV. LINEA 6. LOTE 2.

A dicho expediente se le asignó el número 555/25, comenzando el día señalado, el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Silvia Pérez Blanco, quien formuló la propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día señalado en el encabezamiento.

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

1.- Tras la aprobación -el 10 de julio de 2024, corrección de errores el 16 de julio- del Pliego de Condiciones Particulares para la contratación por el procedimiento abierto con pluralidad de criterios, de las obras de renovación integral de la superestructura de vía en la línea 6, del metro, cofinanciado al 40 % con cargo al programa FEDER 2021-2027 de la Comunidad de Madrid dentro del objetivo político 2, y la oportuna licitación, Metro de Madrid, S.A. adjudicó el 30 de septiembre de 2024 el contrato correspondiente al lote 2 a la citada UTE, por importe de 73.308.363,06 € (60.585.424,02 € + 12.722.939,04 €, IVA).

Con fecha 15 de noviembre de 2024, se formalizó el contrato de obra nº.7724000248 (en lo sucesivo, el contrato), cuya cláusula segunda señala que tiene carácter privado y que ha de regirse por sus estipulaciones, por el pliego de condiciones particulares, por el proyecto de renovación integral de la superestructura de vía en línea 6 entre las estaciones de Laguna y Avenida de América (Lote 2: Arco Sureste), y por la proposición económica y la oferta técnica

presentadas por la contratista. De acuerdo con su oferta económica, también declara “*conocer y aceptar el contenido del pliego de prescripciones técnicas*”.

La cláusula tercera establece un plazo de ejecución de dieciocho meses, desde el día siguiente a la fecha de firma del acta de comprobación de replanteo que, según la memoria, tuvo lugar el 21 de noviembre de 2024. Por tanto, aún no ha transcurrido el plazo de ejecución citado.

2.- Se advierte la necesidad de modificar el contrato, con fecha 8 de octubre de 2025, de modo que se elabora una memoria justificativa en la que se señala que “*iniciadas las obras en ambos lotes, se han detectado una serie de circunstancias que afectan al desarrollo de los trabajos, así como a las previsiones contenidas en el proyecto, que hacen necesario plantear una modificación de los dos lotes, introduciendo las modificaciones que se consideran indispensables para el desarrollo de los trabajos, y que son las siguientes: actuaciones de refuerzo de los andenes: obra civil e instalaciones asociadas; escaleras de evacuación en andenes; reapriete de sujetaciones y fijaciones en placas adherizadas; suministro y montaje de nuevas toperas; requisitos y requerimientos topográficos; mediciones de geometría final de vía; modificadores de fricción; engrasadores de vía; puesta en obra del hormigón en túnel; oficina de circulación; transporte entre depósitos; actuaciones específicas ejecución taco-placa; actuaciones de desamiantado; actuaciones drenaje de la plataforma de vía; adecuación de señalética al viajero; renovación de las lamas de impermeabilización en túnel; acondicionamiento de las cocheras Arganzuela-Planetario; acopio en depósito de Cuatro Vientos; manta elastomérica*”. Y se explican brevemente las razones de las citadas modificaciones.

Dicha memoria cuantifica la modificación correspondiente al lote 2 del contrato en 20.642.650,31 euros (17.060.041,58 euros de principal y 3.582.608,73 euros de IVA), especificando que dicha cantidad supone un porcentaje al alza del 28,16 % respecto del importe del contrato, tratándose de una modificación no prevista en los pliegos.

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

Así, respecto de las obras adicionales, consistentes en la instalación de escaleras de evacuación de andenes, se explica que se encuentran dentro del supuesto del artículo 111.2.a) del RDLSE. Se indica que *“después del presente proyecto se estableció que la evacuación de los pasajeros se haría mediante escaleras de emergencia en los extremos de los túneles y ahora es el momento aprovechando que el refuerzo de los andenes se realiza en estaciones cerradas”*, ya que se trata de *“evitar duplicidad de trabajos, incompatibilidades técnicas y problemas de coordinación. Riesgos si se cambia: incidencias de seguridad, dificultades logísticas y aumento sustancial de costes para Metro de Madrid”*. La modificación proyectada no supera el 50 % del precio inicial del contrato, pues se trata de un incremento del 4,18 %.

Las obras con fundamento en circunstancias sobrevenidas y que fueron imprevisibles en el momento de la licitación se corresponderían con las actuaciones de refuerzo de andenes.

Según se apunta, estarían permitidas, con base en el artículo 111.2 b) del RDLSE, justificándose la concurrencia de los requisitos de dicho precepto del siguiente modo:

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

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

La modificación del contrato no implica una alteración en su cuantía del 50% de su precio inicial, IVA excluido, ya que se corresponde con el 9,04 %”.

Por último, respecto de las modificaciones no sustanciales del proyecto, se significa que no se incluye ninguna prestación ajena al contrato original. Serían las siguientes: reapriete de sujetaciones y fijaciones en placas adherizadas, suministro y montaje de nuevas toperas hidráulicas, requerimientos de clavos topográficos y bases de replanteo, mediciones de geometría final de vía, modificaciones de fricción, engrasadores de vía y engrase manual inicial, puesta en obra del hormigón en túnel, oficina de circulación de obras, transporte interno entre depósitos, ejecución de fijaciones taco-placa,

actuaciones adicionales de desamiantado, actuaciones de drenaje de la plataforma de vía, adecuación señalética al viajero y renovación de lámas de impermeabilización en túnel, acondicionamiento de las cocheras de Arganzuela-Planetario, acopio de depósito de Cuatro Vientos y manta elastomérica.

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

“1. No altera la competencia en la licitación, en cuanto no introduce condiciones que hubieran permitido seleccionar a otros licitadores o alterado la oferta ganadora. Tampoco requiere una nueva clasificación del contratista, distinta a la exigida inicialmente.

2. No altera el equilibrio económico del contrato en favor del contratista, porque el importe de las unidades nuevas introducidas por la modificación representa un 6,28 % del presupuesto inicial, por lo tanto, no supera el 50 % permitido por la ley.

3. No amplía de forma importante el ámbito del contrato, porque la modificación representa un incremento del 14,95 % del precio inicial, por debajo del 15 % máximo permitido para contratos de obras.

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

3.- Obra igualmente en el expediente, un informe técnico relativo a la propuesta de modificación, sin firmar, si bien se especifica el nombre del responsable de cada lote. Consta de seis apartados: antecedentes del expediente, régimen jurídico de la modificación

propuesta, motivación de la propuesta, justificación de la concurrencia de la modificación no prevista, justificación de la concurrencia de ambas modificaciones y conclusión. Se añaden dos anexos: anexo I, relativo a la comparativa entre el presupuesto vigente y el presupuesto revisado; anexo II, sobre precios contradictorios.

Fundamenta la modificación en que “*una vez formalizado el contrato e iniciadas las obras en ambos lotes, se han detectado una serie de circunstancias que afectan al desarrollo de los trabajos, así como a las previsiones contenidas en el proyecto, que hacen necesario plantear una modificación de los dos lotes*”.

A continuación, justifica la concurrencia de circunstancias sobrevenidas, que obligan a realizar las obras ya descritas en la memoria: para ambos lotes, estima necesaria realizar actuaciones de refuerzo de andenes (obra civil e instalaciones asociadas).

Asimismo, considera ineludible realizar trabajos calificados como modificaciones no sustanciales, consistentes en las siguientes actuaciones que afectan a los dos lotes: reapriete de sujetaciones y fijaciones en placas adherizadas, suministro y montaje de nuevas toperas, requisitos y requerimientos topográficos, mediciones de geometría final de vía, modificadores de fricción, engrasadores de vía, puesta en obra del hormigón en túnel, oficina de circulación, transporte entre depósitos, actuaciones específicas en la ejecución taco-placa, actuaciones de desamiantado, actuaciones de drenaje de la plataforma de vía, adecuación de señalética al viajero y renovación de las lamas de impermeabilización en túnel. Además, como circunstancias propias del lote 2: acondicionamiento de las cocheras de Arganzuela-Planetario, acopio en depósito de Cuatro Vientos y manta elastomérica.

Por último, añade una circunstancia concreta, que según se indica, podría incluirse tanto en el apartado 2 a) como en el b) del artículo 111 del RDLSE: la necesidad de instalar escaleras de evacuación en andenes.

Calcula el presupuesto de toda la modificación del lote 2, en 17.060.041,58 de euros (sin IVA), lo que supone un porcentaje del 28,16%, previendo su finalización el 21 de mayo de 2026.

Justifica las obras en el artículo 111.2 del RDLSE. Así, señala que concurren dos supuestos de modificación: uno, por causa sobrevenida (art. 111.2.b) y otro, una modificación no sustancial (art. 111.2 d). Incide en que “*si para el lote 2, se realiza una modificación por causa sobrevenida del 13,22% y otra modificación del 14,94% por razón no sustancial, no se vulneraría ninguno de los límites de la norma. Y el porcentaje total de modificación del contrato es de un 28,16 %*” (página 58 del informe).

4.- Consta en el expediente un correo electrónico de 23 de septiembre de 2025, enviado por el responsable del lote del contrato, dirigido a la UTE contratista, con objeto de que preste la conformidad a la modificación del contrato. Con fecha 24 de septiembre, el representante de la contratista presta su conformidad a la propuesta de modificación recibida. Se adjuntan con el correo electrónico tres anexos, relativos a la comparativa entre el presupuesto vigente y el presupuesto revisado, a la relación de precios contradictorios y a los Pliegos de Prescripciones Técnicas Particulares.

5.- Por la Asesoría Jurídica de Metro de Madrid, S.A. se emite informe, el día 24 de septiembre de 2025, con firma manuscrita de un letrado. Después de analizar de forma separada las causas que motivan las modificaciones proyectadas, que clasifica en tres grupos de modificaciones diferenciadas entre sí -el de las “imprevisibles”, el de las “adicionales” y el de las “insustanciales” (sic)- analiza el artículo

111.2 a) b) y d), y todas son informadas favorablemente en las conclusiones cuarta, quinta y sexta del citado informe.

6.- En este estado del procedimiento, el director general de Recursos Humanos y Contratación de Metro de Madrid, S.A. solicita el 10 de octubre de 2025, a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, la emisión del dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

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

La solicitud de dictamen se ha hecho llegar a la Comisión Jurídica Asesora a través del consejero de Vivienda, Transporte e Infraestructuras, órgano legitimado para ello, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

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

Se trata de un poder adjudicador que no tiene la consideración de Administración Pública, de acuerdo con el artículo 3.3 d) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP/17).

Al amparo del apartado 2 de la disposición adicional octava de la LCSP/17 *“la adjudicación por las entidades del sector público que no tengan el carácter de Administraciones Públicas de contratos que tengan por objeto alguna de las actividades enumeradas en el ámbito de aplicación objetiva de la legislación vigente sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, se regirá por dicha legislación, salvo que una Ley sujete estos contratos al régimen previsto en la presente Ley, en cuyo caso se les aplicarán las normas previstas para los contratos sujetos a regulación armonizada”*.

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

En efecto, al amparo del artículo 11 del citado RDLSE, bajo la rúbrica de servicios de transporte:

- “1. El presente real decreto-ley se aplicará a las actividades de puesta a disposición o explotación de redes que presten un servicio al público en el campo del transporte por ferrocarril, sistemas automáticos, tranvía, trolebús, autobús o cable.*
- 2. Se considerará que existe una red en los servicios de transporte cuando el servicio se preste con arreglo a las condiciones operativas establecidas por la autoridad competente (...).”*

A la vista del objeto contractual, (*“obras de renovación integral de la superestructura de vía en línea 6”*), tal y como se menciona en los pliegos, el contrato se encuentra sometido al citado Real Decreto- Ley, tanto por razón de la actividad desempeñada, como por razón del importe del contrato, cuyo valor estimado, para los dos lotes, se fija en el pliego en 128.233.025,11 euros. Sólo se aplicarán las reglas de la LCSP/17 cuando así lo disponga expresamente el RDLSE.

Por tanto, en la modificación contractual objeto del presente dictamen, han de tenerse en cuenta los artículos 109 a 112 del RDLSE, que distingue entre modificaciones previstas y no previstas en la documentación que rige la licitación, si bien se remiten al artículo 242.4 de la LCSP/17, para determinar los supuestos que no tienen la consideración de modificaciones. De acuerdo con la documentación, se tramita como una modificación no prevista en el pliego.

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

En cuanto al procedimiento, el artículo 112 del RDLSE impone la emisión preceptiva de dictamen de este órgano consultivo, al establecer:

“En todo caso las modificaciones no previstas en los pliegos de condiciones a que se refiere el artículo 111, cuando afecten a contratos, cuyo importe sea igual o superior a 6.000.000 de euros, de entidades contratantes que merezcan la consideración de poder adjudicador y su cuantía, aislada o conjuntamente, sea superior a un 20 por ciento del precio inicial del contrato, IVA excluido, requerirán la previa autorización del Departamento ministerial al que esté adscrita o corresponda la tutela de la entidad contratante, previo dictamen preceptivo del Consejo de Estado”.

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

Tal y como se ha descrito en el antecedente de hecho segundo del dictamen, se trata de un contrato con un precio superior a seis millones de euros; y la modificación propuesta para el lote 2, representa un porcentaje del 28,16 % del precio del contrato.

Se trata de un porcentaje superior al 20 % que fija el citado artículo 112, por lo que es obligada la emisión de dictamen.

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

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

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

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

Ahora bien, en relación con la conformidad, ésta se ha manifestado con un mero correo electrónico, sin que conste la firma del contratista ni el contenido de la modificación a la que otorga su conformidad. Si bien no cabe duda de la validez del correo electrónico como medio para efectuar las notificaciones (expediente 1/2018, de 2 de marzo de 2018, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, sobre diversas cuestiones relacionadas con las notificaciones electrónicas), se advierte que la voluntad del contratista, conforme a la modificación propuesta, debería figurar en un documento vinculante. En todo caso, se advierte de la necesidad de que la modificación se formalice, al igual que el contrato, tal como dispone la cláusula 10 del pliego.

A su vez, la Asesoría Jurídica, tras analizar la normativa y aplicarla al caso, informa favorablemente la modificación del lote 2 del contrato por tres tipos: por causas imprevisibles, por obras adicionales, y las modificaciones no sustanciales.

Posteriormente, el director general de Recursos Humanos y Contratación de Metro de Madrid, S.A. solicita, el 10 de octubre de 2025, a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, la emisión del dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, que es preceptivo de conformidad con lo ya expuesto.

Hemos de advertir que por analogía con el artículo 111.1 *in fine* del RDLSE, se requerirá la autorización de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, para la modificación prevista y de acuerdo con el apartado 2 del mismo precepto, serán necesarias las publicaciones que en él se exigen, tal como se ha dispuesto en el apartado 18 de la cláusula undécima del pliego.

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

Esta Comisión Jurídica Asesora ha venido señalando que este *ius variandi* está sujeto no sólo a unos trámites procedimentales, sino, además, al cumplimiento de los requisitos y condiciones debidamente justificados de conformidad con la legislación vigente en cada momento.

Así, tal y como indicábamos en el Dictamen 543/16, de 1 de diciembre y se reiteró en el 439/19, de 30 de octubre, la facultad de modificación de los contratos ha sido objeto de una especial atención en el derecho comunitario de contratos, sobre todo desde la Sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de abril de 2004 Succhi di Frutta (C-

496/99). Al respecto, la jurisprudencia europea considera que un abuso de las modificaciones contractuales afecta negativamente a los principios de igualdad de trato de los licitadores y de transparencia, obstaculizando el desarrollo de una competencia efectiva. En este sentido, la Sentencia del Tribunal General (Sala Octava) de 31 de enero de 2013 (T- 235/11).

Por otra parte, como ya señaló el entonces Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (Dictamen 194/10, de 21 de julio) y reiteró esta Comisión Jurídica Asesora en los dictámenes 35/24, de 1 de febrero, 448/25, de 24 de septiembre y 571/25, de 5 de noviembre, relativos a modificaciones de contratos por un poder adjudicador, *«también ha de tenerse en cuenta la evidente dificultad que, en numerosas ocasiones, supone delimitar lo que en realidad queda dentro del concepto legal de lo “imprevisto” o de la “novedad” a la hora de valorar la justificación de la necesidad de la variación en el contrato. Esta dificultad es especialmente patente cuando el Órgano Consultivo ha de dictaminar, porque su criterio tiene que basarse en el de los facultativos que han informado en el procedimiento de modificación, y estos informes, de naturaleza eminentemente técnica, han de ser interpretados en clave jurídica, lo que implica el análisis y valoración de sus contenidos técnicos y de su transcendencia jurídica».*

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

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

Pues bien, como ya dijimos en el Dictamen 598/25, de 12 de noviembre (relativo a la modificación del mismo contrato de obras de renovación integral de la superestructura de la Línea 6, Lote 1), no obstante, la redacción del artículo 111.2 del RDLSE se asemeja al artículo 72 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (Directiva 2014/24, en lo sucesivo), que se ocupa de las modificaciones contractuales, que a los efectos que interesa, ha sido interpretado por la reciente Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 16 de octubre de 2025-C 282/2024, que al pronunciarse sobre los límites de las modificaciones contractuales en los acuerdos marco, interpreta el alcance del artículo 72.2 de la citada directiva, diferenciando entre las modificaciones sustanciales, que son las que, incluidas en la documentación de la licitación, habrían podido influir en el resultado de esta, y la alteración de la naturaleza global del contrato, que se reserva a supuestos de mayor envergadura, implicando un cambio fundamental del objeto o tipo del acuerdo marco, o el equilibrio económico del contrato, alterando su esencia o finalidad (considerando 41 de la sentencia). El objetivo de la Directiva, según el Tribunal, es equilibrar la seguridad jurídica y la flexibilidad, permitiendo ajustes razonables, siempre que no se distorsione la competencia inicial ni se desnaturalice el contrato adjudicado.

Así, establece:

“(...) a los objetivos de la Directiva 2014/24, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el artículo 72 de esta Directiva, al regular las condiciones en las que pueden modificarse los contratos o los acuerdos marco durante su vigencia, tiene por objeto garantizar el respeto de los principios de igualdad de trato y de transparencia, al mismo tiempo que introduce cierta flexibilidad en la aplicación de las normas que regulan los contratos y los

*acuerdos marco, con el fin de permitir a los poderes adjudicadores responder de manera pragmática a las situaciones a las que se enfrentan durante la ejecución de los contratos y de los acuerdos marco (véanse, en este sentido, las sentencias de 3 de febrero de 2022, *Advania Sverige y Kammarkollegiet*, C-461/20, apartados 32 y 37, y de 7 de diciembre de 2023, *Obshtina Razgrad*, C-441/22 y C-443/22, apartado 61).*

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

En definitiva, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea interpreta que sólo existe alteración de la naturaleza global cuando la modificación cambia de manera fundamental el objeto o el tipo de prestaciones, introduce obligaciones nuevas que no estaban contempladas inicialmente y sitúa al contratista en una posición económica claramente más ventajosa respecto a la licitación original.

A los efectos que ahora nos ocupan, hemos de destacar que, a juicio del citado 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 predictable del artículo 89 de la Directiva 2014/25, y por tanto, del artículo 111.2 del RDLSE.

Con base en estos principios, entendemos de aplicación al caso, el Informe 28/2018, de 2 de julio de 2018, de la Junta Consultiva de

Contratación Pública del Estado que se pronuncia sobre diversas cuestiones. En su 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 éstas, además, no puede exceder del 15 %, tratándose de un contrato de obras.

Igualmente, hemos de mencionar 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 ha planteado dicha diferenciación.

En adición a ello, debemos referirnos al Auto de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, de 6 de noviembre de 2024, que admite el recurso de casación 6568/2023 y fija 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”.

Esto es, debemos advertir que la aplicación de la doctrina administrativa expuesta, puede verse comprometida por la sentencia que se dicte en el citado recurso de casación, dado que la citada norma comunitaria (Decisión de la Comisión C (2019) 3452, de 14 de mayo de 2019, por la que se establecen las directrices para la determinación de las correcciones financieras que deben aplicarse a

los gastos financiados por la Unión en caso de incumplimiento de las normas aplicables a la contratación pública) es de aplicación al caso, en cuanto el contrato está financiado parcialmente con fondos comunitarios, tal como refiere el propio título del contrato.

En efecto, la irregularidad 23 del anexo de la Decisión citada, se ocupa de posibles modificaciones de los elementos del contrato, establecidos en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones que no son conformes con las directivas, diferenciando las modificaciones que no respetan los límites del artículo 72.1 de la Directiva 2014/24, de las modificaciones sustanciales que cumplen una o varias de las condiciones establecidas en el apartado 4 del artículo 72 de la misma directiva.

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 al que nos hemos referido en el antecedente de hecho segundo punto 3, las modificaciones propuestas cumplen los requisitos del apartado 1 del artículo 111 del RDLSE, en cuanto encuentran su justificación en alguno de los supuestos que se relacionan en el apartado 2, y se limitan a introducir las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que la haga necesaria. Textualmente se apunta a que *“una vez formalizado el contrato e iniciadas las obras en ambos lotes, se han detectado una serie de circunstancias que afectan al desarrollo de los trabajos, así como a las previsiones contenidas en el proyecto, que hacen necesario plantear una modificación de los dos lotes”*.

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

“a) Cuando deviniera necesario añadir obras, suministros o servicios adicionales a los inicialmente contratados, siempre y cuando se den los dos requisitos siguientes:

1.º Que el cambio de contratista no fuera posible por razones de tipo económico o técnico, por ejemplo que obligara a la entidad contratante a adquirir obras, servicios o suministros con características técnicas diferentes a los inicialmente contratados, cuando estas diferencias den lugar a incompatibilidades o a dificultades técnicas de uso o de mantenimiento que resulten desproporcionadas; y, asimismo, que el cambio de contratista generara inconvenientes significativos o un aumento sustancial de costes para la entidad contratante.

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

2.º Que la modificación del contrato implique una alteración en su cuantía que no exceda, aislada o conjuntamente con otras modificaciones acordadas conforme a este artículo, del 50 por ciento de su precio inicial, IVA excluido”.

Como hemos dicho en el antecedente de hecho segundo, las obras amparadas en este motivo consisten en la instalación de escaleras de evacuación de andenes. Si bien la memoria analiza una modificación con base al presente motivo, letra a) (obras adicionales), el informe técnico estima, sin embargo, que dicha obra podría ampararse en el apartado b) (circunstancias sobrevenidas e imprevisibles) del mismo artículo 111.2, considerándola como una obra imprevista.

No obstante, como señala el informe de la Asesoría Jurídica, no se trata de una obra imprevisible a los efectos legales, por lo que ha

de calificarse como una obra adicional. Reproducimos parcialmente ese aspecto del informe de la Asesoría Jurídica:

“Explica al respecto el informe técnico que data de noviembre de 2024, el documento que definió que los viajeros evacuarían desde el túnel por unas escaleras de emergencia, mientras que el proyecto de obras que nos ocupa ya había finalizado en el primer trimestre de aquel año. Dicha explicación apunta a una circunstancia en todo caso imprevista, mas no necesariamente imprevisible. Cabe advertir, en este sentido, que no se considerarían imprevisibles para Metro de Madrid las decisiones que nuestra Empresa adopte en su ámbito interno. No está claro que sea ése el caso, pero tampoco lo está que la decisión de implementar escaleras de emergencia proceda de alguna normativa o autoridad externa cuyas decisiones sobrevenidas resulten objetivamente imprevisibles para Metro de Madrid, dato éste que no se desprende del informe técnico, o al menos no de la manera explícita e inequívoca que la imprevisibilidad invocada requiere”.

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, la memoria cuantifica la obra en el 4,18 % de aquél.

Ahora bien, el informe técnico considera que el importe de las obras consistentes en unidades nuevas, alcanzaría la cifra de 9.930.625,99 euros, lo que representaría el 19,51 % del presupuesto inicial del contrato (página 57 del informe).

Por tanto, ha de clarificarse realmente el importe de esta modificación y el porcentaje que corresponde a las obras adicionales, consistentes en instalación de escaleras de evacuación de andenes.

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

“Señala al respecto el informe técnico que el refuerzo de los andenes se está llevando a cabo en estaciones fuera de explotación, por lo que constituye el momento más adecuado para acometer de forma conjunta ambas actuaciones. Encomendar la implementación de escaleras de evacuación a un contratista distinto implicaría volver a actuar sobre las mismas estructuras, con el consiguiente riesgo de incompatibilidades técnicas, duplicidad de trabajos, dificultades de coordinación en la circulación de vehículos y de brigadas a pie de vía, y posibles incidencias en la seguridad de la propia infraestructura, generando inconvenientes significativos, así como un aumento sustancial de costes”.

En consecuencia, sin perjuicio de lo expuesto, queda justificada la modificación propuesta, al amparo de este motivo.

QUINTA.- El artículo 111.2 b) del RDLSE permite modificaciones con base a 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”.

Figura por este motivo, únicamente, las actuaciones de refuerzo de andenes.

El cumplimiento de los puntos 2º y 3º de la norma, 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.

Ahora bien, a la hora de definir el importe final de las obras con base a este motivo y el porcentaje que representa del contrato, nos encontramos con que el informe técnico -que es un documento mucho más detallado que la memoria justificativa- incluye también la obra analizada en la consideración jurídica anterior del dictamen, unificando las causas de las letras a) y b) del tan citado artículo 111.2 del RDLSE.

Así, en la página 57 de dicho informe, vemos en el cuadro, que el importe de ambas modificaciones alcanza un 19,51% del precio del contrato: 9.930.625,99 euros.

Sin embargo, si acudimos a la memoria justificativa (página 7), el importe de la modificación por la causa de la letra a) es de un 4,18%. Este mismo porcentaje es el que figura recogido en la página 6 del informe de la Asesoría Jurídica. Entonces, cabe preguntarse de dónde procede el 9,04% de porcentaje que cita la memoria justificativa (página 8) como modificación de la letra b) del artículo 111.2.

En adición a ello, la página 38 del informe técnico, al afirmar que la modificación propuesta no requiere de una clasificación del contratista diferente a la ya exigida en la licitación del Pliego de Condiciones Particulares, señala que para el lote 2: *“La categoría 6 se establece para cuantías superiores a 5.000.000 euros. Analizando los conceptos objeto de modificación, estos supondrían 2.989.050,62 €, que añadidos a los 18.222.834,93 € objeto de licitación, resultarían un total de 21.211.885,55 €, no alterando por lo tanto la clasificación de exigida en la licitación del expediente”.*

Por tanto, según el informe técnico, el valor de la modificación es de 2.989.050,62 euros. Si calculamos cuál sería el porcentaje de dicha cantidad, éste es del 4,93 % del precio del contrato, a los efectos de la clasificación.

Estas diferencias entre lo señalado en la memoria justificativa y en el informe técnico, requieren clarificar y especificar el porcentaje que el coste de las modificaciones por representa en el precio del contrato, como señalaremos al final de esta consideración.

Resta por analizar el antecitado punto 1º del artículo 111.2. b) del RDLSE, y al respecto, 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 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 contractual. Así, las actuaciones de refuerzo de andenes se justifican porque:

“Aunque el proyecto de vía ya incorporaba actuaciones de refuerzo estructural en andenes, para permitir la futura instalación de puertas automáticas de andén (PSD), los requerimientos finales se definieron con posterioridad, en el marco de otro contrato distinto.

Una vez iniciado el contrato de vía, el adjudicatario del sistema de PSD trasladó modificaciones técnicas en cuanto a cargas, tolerancias y desplazamientos, que exigen actuaciones no pudieron ser previstas. Cada fabricante de puertas automáticas PSD trabaja con condiciones técnicas propias, lo que impide anticipar con precisión milimétrica sus exigencias estructurales en el momento de redactar el proyecto de vía, y dado que Metro de Madrid no contaba con experiencia previa en la instalación de PSD, las necesidades actuales no eran previsibles razonablemente en su momento”.

Por todo lo anterior, concluye que *“esta modificación responde a condiciones sobrevenidas e imprevisibles, cuya incorporación resulta indispensable para que el contrato de vía responda adecuadamente a las necesidades reales de la futura línea 6 automática de Metro de Madrid”* (páginas 24 y 25 del informe técnico).

Además, el informe técnico justifica las actuaciones de refuerzo de andenes (páginas 8 y 9), incidiendo en que, aunque el proyecto inicial de vía ya incorporaba actuaciones de refuerzo estructural en andenes, una vez iniciada su ejecución sucedió que *“las puertas mamparas, objeto de otro contrato independiente, fueron objeto de*

modificaciones técnicas por parte de su contratista, haciendo necesario adaptar la solución estructural prevista en proyecto a las cargas, tolerancias y singularidades de las interfaces del fabricante, y definir las siguientes unidades de obra. Cada contratista especializado y fabricante de sistemas PSD opera con estándares, características de anclaje, geometrías, condiciones dinámicas y requerimientos de rigidez propios, que no son uniformes ni compatibles con una previsión genérica de refuerzo estructural, además de todo lo que conlleva la singularidad de la interface de cada fabricante. Incluso proyectando con criterios amplios y conservadores, no es razonable exigir que un contrato de refuerzo estructural se anticipe a condicionantes técnicos que aún no han sido definidos ni adjudicados en el momento de licitación y más aún cuando Metro de Madrid no ha instalado ninguna PSD a lo largo de su historia”.

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

Ahora bien, como en el caso anterior, convendría determinar el importe de las modificaciones amparadas en esta causa y, en todo caso, se ha de especificar el porcentaje que su coste representa en el precio del contrato.

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

“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, vemos que, si bien no se supera el límite indicado del 15 %, pues según el expediente, el importe de estas obras alcanza un porcentaje del 14,94 % del precio inicial, no es menos cierto que está muy próximo al límite legal permitido. Además, se afirma que no se incluye ninguna prestación ajena al contrato original. Sin embargo, han de justificarse el resto de requisitos para cada una de las obras previstas.

En el informe técnico, se indica que el peso económico de esta modificación es de *poca relevancia* por lo que no amplía de forma importante el ámbito del contrato. Incide en que “*las nuevas unidades de obra, generadas por los hechos detallados, son necesarias para adecuar las especificaciones del contrato a unas circunstancias concretas que tienen por objeto la justificación de concurrencia de errores u omisiones del Proyecto, y que se han puesto de manifiesto con posterioridad a la adjudicación del contrato*”.

Ahora bien, con carácter general y al amparo del precepto transscrito, ha de justificarse la razón por la que no se incluyeron las obras en el proyecto inicial, sin que sea suficiente mencionar el hecho indubitable de que no se incluyeron las obras necesarias, originalmente, pues ello podría afectar a la licitación inicial.

No obstante lo anterior, 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, de 18 de julio (recurso de apelación 676/2024)], por lo que nos remitimos al informe correspondiente.

El informe técnico, además, justifica que no se altera la competencia dado que la clasificación exigible al contratista no se ve alterada, manteniéndose en el grupo D, subgrupo 1, tendido de vías, categoría 6. Dada la literalidad del artículo 111.2 d) del RDLSE puede entenderse que podría haber otras causas, además de la clasificación, que pudieran haber permitido seleccionar otros candidatos o que hubieran atraído más participantes en la licitación. No se ha hecho mención a ellas ni a la ausencia de otras causas que podrían afectar a la licitación inicial, por lo que debe completarse el informe en este punto.

Asimismo, sería necesario justificar todos los aspectos indicados en el artículo 111.2 d) del RDLSE.

Para acreditar que se cumple el requisito relativo a que no se altera el equilibrio económico del contrato, se indica que el importe de las unidades nuevas no alcanza el 50% del presupuesto inicial del contrato. De hecho, en la página 57 del informe técnico consta que, por todo lo anterior, *“el importe de las unidades nuevas representa un 19,51% del presupuesto inicial del contrato, por lo que la presente propuesta de modificación cumple la condición establecida en el punto 2 del presente apartado ya que no representa más del 50 por ciento del presupuesto inicial del contrato”*. Ahora bien, se debe explicar cómo una modificación del 19,51% del presupuesto inicial, equivale a una modificación del 14,94 % del precio, cuando el precio de adjudicación del contrato no guarda la misma proporción.

Si acudimos al apartado 10 del cuadro resumen del pliego de condiciones particulares (página 8) se comprueba que el presupuesto base de licitación del lote 2, era de 76.014.799,54 €, mientras que el precio de adjudicación del lote 2, fue de 73.308.363,06 € (IVA incluido).

En consecuencia, han de clarificarse los porcentajes que representan las obras calificadas como no sustanciales y el importe de cada una de ellas, máxime porque, como ya hemos dicho, el porcentaje que se señala del 14,94% está al límite del legalmente permitido.

Por último, analizaremos de forma separada cada una de las obras necesarias con base a este motivo:

I. Reapriete de sujetaciones y fijaciones en placas adherizadas. Se indica que, si bien esta situación era conocida, se omitió en el proyecto, por causas que no se han justificado, que han de incluirse al amparo del artículo 111.2 d) del RDLSE.

En consecuencia, se exige definir la siguiente unidad de obra: *“Reapriete sujetaciones y fijaciones (clip) de placa adherizada una vez montadas las fijaciones. En banda de mantenimiento. (Lote 1, PN_010. Lote 2, PN_003)”.*

II. Igualmente es necesario del suministro y montaje de nuevas toperas hidráulicas que no fueron incluidas en el proyecto original, las cuales se definen:

“Suministro de topera de gas hidráulica con dado de hormigón de 2 m. (Lote 1 PN_006 y Lote 2 PN_001).

Suministro y montaje de topera de gas hidráulica 1200 mm carrera desmontable. (Lote 1 PN_001)”.

III. Se incluye, además, una red de clavos topográficos, que es “*imprescindible para la reposición de la red básica GIS de replanteo que Metro de Madrid y que se viene implementando en las modernizaciones de las estaciones, así como la implantación de la red de bases en el interior de los túneles, así como en los depósitos de Laguna y cocheras de Ciudad Universitaria y Arganzuela-Planetario. Para ello, se hace necesario definir las siguientes unidades de obra:*

Clavos topográficos en estaciones (Lote 1. PN_003, Lote 2. PN-004).

Implantación de bases en túnel y cocheras. (Lote 1. PN_004, Lote 2. PN_005).

IV. Asimismo, se han de realizar mediciones de geometría final de vía. El proyecto no contempló el empleo de carros auscultadores que permitan optimizar los tiempos de comprobación topográfica previos al hormigonado. Por ello, se hace necesario definir “*carro auscultador Krab slight con cámara y láser para medición de perfil y desgaste de cabeza de carril (Lote 1. PN_020, Lote 2. PN_002)*”.

V. Son necesarios unos modificadores de fricción, que, a diferencia de los convencionales engrasadores actuales, actúan en el plano horizontal del contacto rueda-carril, reduciendo el coeficiente de rozamiento y atenuando el sonido de rodadura. “*A la vista de que se ya está implantando desde hace un tiempo, se trata de un error del proyecto no haberlo incluido en el mismo, definiéndose a continuación la nueva unidad de obra: suministro de modificadores de fricción, instalación de modificadores de fricción y suministro de útil para taladrar el carril*”.

VI. Se añaden unos engrasadores de vía, que fueron omitidos en el proyecto. Se explica que “*se ha omitido la legalización de los engrasadores previstos en el mismo, así como la necesidad de realizar*

el engrase extra manual a la vía los primeros días de explotación una vez se formalicen las aperturas de los dos cierres previstos. Por ello, se hace necesario definir las siguientes unidades de obra:

- Equipo para engrasar manualmente con un mínimo de 2 operarios en cualquier horario, incluido la carga y transporte.

- Legalización eléctrica de engrasadores”.

VII. Se requiere la puesta en obra del hormigón en túnel. Se expone que los condicionantes que se contemplan en las obras para el hormigonado de la plataforma de vía, una vez se ha procedido al desbalastado o desgravado, requieren enormes longitudes de tubería de bombeo, que permitan transportarlo desde superficie, o discurrir por los pozos de ventilación (con profundidades de hasta 50 metros) hasta llegar al punto de vertido, acumulando longitudes a lo largo del túnel, del entorno a veces, de los 500 metros aproximadamente. Estas condiciones obligan a modificar la consistencia del hormigón a líquido, y al diseño de mezclas de hormigones con la utilización de aditivos químicos no convencionales en las fórmulas de trabajo, que se comercializan, que retarden su fraguado y mantengan las condiciones de plasticidad el suficiente lapso de tiempo para evitar los atascos en las conducciones. Lo anterior fue omitido en el proyecto por lo que se hace necesario definir las siguientes unidades de obra:

“Aditivo retardante de fraguado de hormigón.

Suplemento por consistencia líquida en hormigones bombeados”.

VIII. Se menciona la inclusión de una oficina de circulación. Conforme se justifica en el informe técnico, el proyecto contemplaba la implantación de una oficina de circulación de obras para los adjudicatarios durante los periodos de cierre de la Línea 6, si bien su presupuesto ha quedado omitido y por lo tanto, no ha quedado

definido. Por ello, se hace necesario definir las siguientes unidades de obra:

“Oficina de circulación; gestión de la operativa logística de vehículos y personal durante la ejecución de las obras, en horario continuado de 24 horas incluyendo días festivos.

Informe final con registro documental completo de todas las actuaciones realizadas en la Oficina de circulación”.

Entendemos que la omisión de esta oficina en el presupuesto inicial, no implica que se trate de una modificación del contrato.

Efectivamente, dentro del documento Proyecto Técnico (documento 1.3 del expediente) figura el documento 1.3.1 (Pliego de Prescripciones Técnicas), con el título de *“Proyecto de renovación integral de la superestructura de vía en línea 6, entre las estaciones de Avenida de América y Laguna, lote 2. Arco Sureste”*. En él se menciona la referida oficina en la Infraestructura-Explotación (Circulación en obra – Explotación) *“ya que, al declararse el tramo fuera de explotación pasa a estar en vigor la denominada “Oficina de Circulación de Obra” que sustituye en esta fase al puesto Central”* (página 280), en cuanto afectada por la denominada interfaz del subsistema infraestructura-explotación.

Dicho Pliego de Prescripciones Técnicas es de obligado cumplimiento para las partes, de conformidad con lo expuesto en el apartado 5 del cuadro resumen del pliego de condiciones particulares.

Por tanto, aunque no se haya presupuestado la incidencia de la oficina de circulación de obra en el contrato inicial, era de obligado cumplimiento para los licitadores.

En caso de duda, sobre su inclusión, se debería haber planteado con carácter previo a la licitación, sin que quepa plantear una modificación del contrato para incluirla, puesto que ello podría vulnerar la libre competencia, en cuanto otros licitadores podrían haber incluido su coste en la oferta presentada. Ha de recordarse, además, que, en el modelo de oferta económica, los licitadores afirman “*conocer y aceptar el pliego de prescripciones técnicas*”.

Es de aplicación, por tanto, lo señalado en la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de junio de 2004, según la cual:

“El referido conjunto de motivos viene a reiterar en casación lo que en la demanda de la instancia figuraban como “irregularidades en los pliegos”, que no pueden ser acogidas con base en la doctrina de esta Sala que considera que las cláusulas y prescripciones técnicas contenidas en los actos preparatorios del contrato, fundamentalmente en los pliegos de cláusulas y prescripciones técnicas, en cuanto no fueron oportunamente impugnadas han de considerarse aceptadas, de manera especial por quienes, como la recurrente, han concurrido a la correspondiente licitación. Y, dejando al margen otras consideraciones, esto es lo que ha de entenderse que viene a señalar la sentencia recurrida, en su fundamento jurídico segundo, al afirmar que los motivos del recurso referidos a la preparación del contrato administrativo constituyen alegaciones del actor extemporáneas e intrascendentes.

Como tuvo ocasión de señalar esta Sala, en sentencia de 4 de noviembre de 1997, puede resultar contrario a la buena fe, que debe presidir la vida del contrato, el que se consienta una o varias cláusulas o prescripciones técnicas, aceptando el procedimiento de contratación pública mediante la propia participación y luego, al no resultar adjudicatario, impugnar la adjudicación argumentando

que los actos de preparación consentidos son contrarios al ordenamiento jurídico».

Del mismo modo, en cuanto al carácter vinculante de los pliegos, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, de 7 de junio de 2012 (recurso de casación 4598/2009) afirma:

“Una reiterada doctrina de esta Sala -de la que es una muestra la sentencia antes mencionada de 11 de julio de 2006, recurso de casación nº 410/2004- viene declarando que los pliegos son vinculantes cuando no han sido impugnados; y que puede resultar contrario a la buena fe el que se consienta una o varias cláusulas, aceptando el procedimiento de contratación pública mediante la propia participación, y luego impugnar la adjudicación, al no resultar adjudicatario, con el argumento de que los actos de preparación consentidos son contrarios al ordenamiento jurídico”.

Por consiguiente, entendemos que la implantación de una oficina de circulación no puede considerarse modificación contractual. En consecuencia, han de modificarse los costes que se le imputen.

Esta consideración tiene carácter esencial.

IX. Se manifiesta que, durante el tránscurso de las obras, se ha observado la necesidad de realizar un transporte interno entre los depósitos de Laguna, Cuatro Vientos y Canillejas, lo que requiere definir la siguiente unidad de obra: *“Traslado de material entre depósitos o acopios a partir de peso mínimo de 19 tn por viaje considerándose camión completo. Se incluye carga y descarga con toro o maquinaria similar”.*

X. Se requieren actuaciones específicas de fijación taco-placa, pues tras el inicio de las obras y revisión del trazado definitivo, se ha detectado que en una serie de tramos donde está previsto realizar la sustitución de las fijaciones de vía, las necesidades de picado son mucho mayores que las estimadas en el proyecto para albergar las nuevas placas adherizadas y permitir alojarlas en los correspondientes dados de mortero de alta resistencia con las dimensiones mínimas prescritas por el fabricante, haciendo necesario definir las siguientes unidades de obra:

- *“Rebaje de plataforma para alojar placa (localizado entre apoyos mediante corte por disco o similar, de hasta una profundidad de 10 cm), de la plataforma de vía para alojar la placa de fijación directa según prescripciones de PPTP. En horario de banda de mantenimiento.*
- *Preparación de suelo, formación de dado y montaje de placa conjunta de alta atenuación carril + contracarril (bottom-up). Con cierre.*
- *Suministro de placas Pandrol. Placa adherizada estándar”.*

XI. Se precisan actuaciones de desamiantado. Se explica que, si bien se habían previsto en el proyecto inicial, se ha detectado que se han omitido ciertas unidades de obra imprescindibles, consistentes en:

“- Jornada de equipo de desamiantado, con formación en trabajos con riesgo de amianto, para trabajos de retirada de elementos con amianto no friable, para transporte a vertedero autorizado (retirada de escombros a pie de obra para posterior extracción a depósito de Metro) en corte total.

- *Suministro, montaje y desmontaje de lámina de plástico en cierre de estación para trabajos de desamiantado.*
- *Demolición de actual arqueta de paso de saneamiento de dimensiones de hasta 1.200 x1.200 mm incluso p.p. de tapa solada con cerco y ángulo metálico.*
- *Reconstrucción de arqueta de paso de dimensiones de hasta 1.200 x 1.200 mm en cualquier horario.*
- *Suministro y colocación de andamio aporticado hasta 12 metros.*
- *Instalación y cableado de alimentación y datos para carteles teleindicadores de anden y vestíbulo.*
- *Cable de 7/8" cubierta ignífuga.*
- *Cable 1/2" cubierta ignífuga.*
- *Latiguillo de cable de 1/2" de hasta 10m conectorizado.*
- *Anclaje para atornillar 91 x 91 x 150 mm.*
- *Tubo corrugado M25 libre de halógenos.*
- *Demolición de arqueta existente de paso de saneamiento de medidas aproximadas de hasta 1200 x1200 incluso p.p. de tapa solada con cerco y ángulo metálico, en cualquier horario”.*

XII. Son necesarias actuaciones de drenaje de la plataforma de vía, al haberse detectado que, en la mayor parte del tramo donde existe balasto, la media caña embebida en la contrabóveda por donde se canaliza el agua se encuentra obstruida. Asimismo, la placa de hormigón que la protege está rota en gran parte del trazado, siendo necesaria su reconstrucción. Por otra parte, el proyecto sólo

contempla las dimensiones de una de las dos tipologías de rejilla existentes en las zonas de plataforma de vía. Por ello, se hace necesario definir las siguientes unidades de obra:

“- Reconstrucción de canal central, retirada con retro de losas y material obstruido dentro de canal, limpieza y reconstrucción de base y alzados, instalación, con reconstrucción, de losas de tape, sellado perimetral del canal.

- Suministro de rejilla metálica 1000 x 500 mm para canal central”.

XIII. La adecuación señalética al viajero exige las siguientes unidades de obra:

“Suministro de carteles direccionales en vinilo; montaje de carteles informativos del cierre 1000 mm x 1000 mm; e incremento por suministro de señalética con carácter de urgencia según indicaciones, incluyendo banderolas de servicio especial de autobús, carteres direccionales en vinilo a una y dos caras, cartel de horarios”.

XIV. También se impone la renovación de las lamas de impermeabilización en túnel, actuación que según se indica no se ha contemplado, a diferencia de otras ocasiones. Por ello, y en aras de minimizar las afecciones en la explotación de la futura línea automática, se hace necesario definir las siguientes unidades de obra:

“Impermeabilización con lama fv y resinas de poliéster, suministro, transporte, instalación y montaje de impermeabilización con lama de fibra de vidrio con resinas de poliéster modificadas, incluidos pequeño material, maquinaria, mano de obra y medios auxiliares, totalmente instalada. con cierre de servicio.

- *Impermeabilización con lama fv y resinas de poliéster. suministro, transporte, instalación y montaje de impermeabilización con lama de fibra de vidrio con resinas de poliéster modificadas, incluidos pequeño material, maquinaria, mano de obra y medios auxiliares, totalmente instalada, en horario de banda de mantenimiento.*
- *Impermeabilización con lama fv y resinas de poliéster. suministro, transporte, instalación y montaje de impermeabilización con lama de fibra de vidrio con resinas de poliéster modificadas, incluidos pequeño material, maquinaria, mano de obra y medios auxiliares, totalmente instalada. incluido desmontaje de impermeabilización de lamas de fibra de vidrio existente. incluso trabajos de desmontaje de impermeabilización formada por placas de fibra de vidrio reforzada con resina de poliéster, rastreles, anclajes, y transporte a vertedero. con cierre de servicio.*
- *Impermeabilización con lama fv y resinas de poliéster, suministro, transporte, instalación y montaje de impermeabilización con lama de fibra de vidrio con resinas de poliéster modificadas, incluidos pequeño material, maquinaria, mano de obra y medios auxiliares, totalmente instalada. incluido desmontaje de impermeabilización de lamas de fibra de vidrio existente. incluso trabajos de desmontaje de impermeabilización formada por placas de fibra de vidrio reforzada con resina de poliéster, rastreles, anclajes, y transporte a vertedero. en horario de banda de mantenimiento”.*

XV. Acondicionamiento de las cocheras de Arganzuela-Planetario. Se indica que, a pesar de que dicha cochera es el centro neurálgico de los dos cierres que concurren en el lote 2, el proyecto ha omitido todas las actuaciones a realizar en la misma que permitan explotarla

como punto masivo de entrada y salida de materiales, tanto antes como durante el tiempo de los dos cierres previstos. Por ello, se hace necesario definir las siguientes unidades de obra:

“Reparación de puerta existente y puerta de dos hojas (PN_006). Estudio estructural del forjado de entreplanta 1º y 2º de la estación de Arganzuela Planetario (PN_007). Suministro y montaje de chapones para protección de canaleta en las cocheras de Arganzuela Planetario (PN_008). Instalación de iluminación en la 1ª losa entreplanta Arganzuela Planetario (PN_009). Demolición, instalación de puerta provisional y posterior reposición de paramentos en losa 1ª entreplanta Arganzuela Planetario (PN_010)”.

XVI. En cuanto al acopio en el depósito de Cuatro Vientos, el proyecto ha omitido los requerimientos de hormigonados necesarios para permitir el acopio de carriles, el paso de maquinaria y los camiones en el depósito de Cuatro Vientos. Por ello, se hace necesaria la unidad de obra: *“diseño de losa de hormigón para circulación y acopio de carriles en el Depósito de Cuatro Vientos (PN_012)”.*

XVII. Por último, respecto de la manta elastomérica: en aquellas zonas de la plataforma donde se disponga manta elastomérica para atenuación de ruidos y vibraciones, es necesario el empleo de hormigón reforzado con fibras. Sin embargo, dicho dosificación se ha omitido en Proyecto y es necesario calcularla. Por lo anterior, se hace necesario definir las siguientes unidades de obra:

“Cálculo de sustitución de armado Losa de vía (PN_011).

Suplemento por sellado en caliente de juntas de manta elastomérica, incluso encintado de junta. Incluyendo material de sellado Mástic bituminoso modificado en caliente Ecoseal para

sellado de juntas, incluso transporte a obra, pequeño material y medios auxiliares (PN_136)".

En consecuencia, se justifican las modificaciones propuestas para las partidas concretas, por lo que entendemos que la modificación del contrato sometida a dictamen atiende a las exigencias sustantivas y formales previstas en el RDLSE, con la consideración esencial indicada, y las salvedades mencionadas en el presente dictamen, muy en particular, en la consideración jurídica sexta.

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

CONCLUSIÓN

Que, una vez atendidas las consideraciones efectuadas en este dictamen, una de las cuales tiene carácter esencial, y siempre que - como se advierte en la consideración jurídica sexta- el porcentaje real de las modificaciones no sustanciales no supere el límite del 15% del precio inicial del contrato IVA excluido, procede la modificación del contrato de "*obras de renovación integral de la superestructura de vía en línea 6 (lote 2) – Licitación 6012400271- Contrato 7724000248*", adjudicado a la Unión Temporal de Empresas TECSA EMPRESA CONSTRUCTORA, S.A. Y COMSA, S.A.U.; UNION TEMPORAL DE EMPRESAS; LEY 18/1982, abreviadamente, UTE RENOV. LINEA 6. LOTE 2.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 26 de noviembre de 2025

El Presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 622/25

Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras

C/ Maudes, 17 - 28003 Madrid