

S.J.: 49/2025

Se ha recibido en este Servicio Jurídico, para su preceptivo informe, el proyecto de **ORDEN POR LA QUE SE APRUEBA EL MODIFICADO Nº 2 DE LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN DE LA PROLONGACIÓN DE LA LÍNEA 3 DEL METRO DE MADRID A EL CASAR. PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA -FINANCIADO POR LA UNIÓN EUROPEA- NEXTGENERATIONEU** (A/OBR-000891/2021), adjudicado a la Unión Temporal de Empresas AZVI, S.A.U., COTODISA OBRAS Y SERVICIOS, S.A. y OBRAS SUBTERRÁNEAS, S.A (UTE METRO L-3 EL CASAR) el 20 de diciembre de 2021.

A la vista de los antecedentes remitidos, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4.1.b) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, y en el artículo 97 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), tenemos el honor de emitir el siguiente

## INFORME

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** El contrato fue adjudicado por Orden de fecha 20 de diciembre de 2021 a la UTE METRO L-3 EL CASAR, con un importe de adjudicación de 91.950.153,12 € (IVA incluido).

El documento contractual se formalizó el 3 de febrero de 2022.

**SEGUNDO.-** El 8 de febrero de 2022 se levantó acta de comprobación del replanteo, estableciéndose como fecha de comienzo de las obras 9 de febrero de 2022.



**TERCERO.-** Por Orden del Consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras de fecha 19 de diciembre de 2023, fue aprobada la modificación nº 1 del contrato, que supuso un incremento del precio del contrato de 18.333.281,02 euros (base imponible 15.151.471,92 euros, IVA extrapresupuestario 3.181.809,10 euros), y una ampliación del plazo de ejecución del contrato de 10 meses. La Orden citada aprobó seis supuestos de modificación previstos en el PCAP, y tres supuestos de modificación no previstos en el PCAP, equivalentes, en su conjunto, a un porcentaje de modificación del 19,94 % del precio del contrato original.

**CUARTO.-** Con fecha 24 de febrero de 2025, la Dirección General de Infraestructuras de Transporte Colectivo ha efectuado propuesta de modificación del contrato de obras, basada en la concurrencia de los supuestos previstos del artículo 205.2 de la Ley de Contratos del Sector Público 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, en adelante).

Con fecha 24 de febrero de 2025 se ha dictado orden de inicio del procedimiento de modificación del contrato.

**QUINTO.-** Mediante comunicaciones de fecha 25 de febrero de 2025 se notificó la Orden de inicio del expediente de modificación y apertura del trámite de audiencia al contratista, a la UTE Servicios Comunidad de Madrid, y a Metro de Madrid, S.A., pues participaron en la redacción del proyecto de obras objeto del contrato, y a la UTE INTECSA-INARSA, S.A.U.-EURO GEOTECNICA, S.A., que participó en la redacción del modificado nº 1.

El contratista ha presentado escrito de conformidad, con reserva de las acciones legales procedentes, el 28 de febrero de 2025.



La autenticidad de este documento se puede comprobar en  
<https://gestion.comunidad.madrid/csv>  
mediante el siguiente código seguro de verificación: 0944401536873298354802



El resto, o no han presentado alegación alguna en el plazo concedido, o han manifestado que nada tienen que alegar.

**SEXTO.-** A la solicitud de informe se acompaña el proyecto de Orden correspondiente, así como el expediente tramitado para la modificación.

**SEPTIMO.-** A requerimiento de este Servicio Jurídico, se remitió por correo electrónico el 10 de marzo de 2025 una Orden firmada por el Ilmo. Sr. Consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras el 6 de marzo de 2025, en la que se ordena, al amparo del artículo 195 de la Ley de Contratos del Sector Público y artículo 100.2 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, *“ampliar el plazo de ejecución del Contrato de obras de construcción de la prolongación de la línea 3 del Metro de Madrid a El Casar. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia - financiado por la Unión Europea – NEXTGENERATIONEU. Expediente A/OBR 000891/2021 hasta 23 de marzo de 2025, por motivos no imputables al contratista”*, así como la conformidad del contratista a esta ampliación.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**PRIMERA.-** Procede, en primer lugar, determinar el régimen jurídico aplicable al expediente de modificación.

A tenor de la Disposición Transitoria primera 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), apartados 1 y 2:

*“1. Los expedientes de contratación iniciados antes de la entrada en vigor de esta Ley se regirán por la normativa anterior. A estos efectos se entenderá que los expedientes*



La autenticidad de este documento se puede comprobar en  
<https://gestiona.comunidad.madrid/csv>  
mediante el siguiente código seguro de verificación: 0944401536873298354802

*de contratación han sido iniciados si se hubiera publicado la correspondiente convocatoria del procedimiento de adjudicación del contrato. En el caso de procedimientos negociados sin publicidad, para determinar el momento de iniciación se tomará en cuenta la fecha de aprobación de los pliegos.*

*2. Los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se registrarán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su modificación, duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior”.*

El contrato analizado se adjudicó el 20 de diciembre de 2021; por tanto, el régimen jurídico aplicable al presente modificado será el previsto en la vigente LCSP.

**SEGUNDA.-** La legislación de contratos de las Administraciones Públicas tradicionalmente consagra, entre las prerrogativas de la Administración en la contratación pública, la llamada *potestas variandi* o potestad de modificación del contrato; así se recoge en el artículo 190 LCSP:

*“Dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la presente Ley, el órgano de contratación ostenta la prerrogativa de interpretar los contratos administrativos, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlos por razones de interés público, declarar la responsabilidad imputable al contratista a raíz de la ejecución del contrato, suspender la ejecución del mismo, acordar su resolución y determinar los efectos de esta”.*

La jurisprudencia ha señalado que el llamado *ius variandi*, esto es, el poder de la Administración de modificación unilateral del contrato, es una de las más trascendentales características del contrato administrativo, en cuanto que implica una separación del principio básico en materia contractual de *pacta sunt servanda* (Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de julio de 1987). Constituye un poder para adaptar los contratos a las necesidades públicas, de manera que es el interés general el que debe prevalecer en todo caso (Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 1978).



El necesario equilibrio entre el cumplimiento del contrato administrativo en sus términos y la admisibilidad de que la Administración pueda variar tales condiciones en determinadas circunstancias y por razones de interés público, llevan a admitir el citado *ius variandi* de la Administración, pero con sometimiento a determinados requisitos, para evitar la indebida alteración de los principios que rigen la licitación pública.

Así, y como ha recordado el Consejo de Estado en numerosos dictámenes, el sometimiento a cauces estrictos del *ius variandi* de la Administración tiene su razón de ser precisamente en la salvaguarda del principio de concurrencia y licitación pública que preside la contratación administrativa. Se advierte igualmente que tal facultad debe ser entendida de modo restrictivo, interpretándose la Ley en la forma y sentido más rigurosos (Dictámenes de 10 de septiembre de 1998, 5 de diciembre de 1984 y 24 de julio de 2003), todo ello, por cuanto un uso indiscriminado de dicha potestad de modificación de los contratos, podría entrañar un claro fraude de ley, en cuanto cerraría el acceso de otros posibles contratistas.

**TERCERA.-** El régimen jurídico de modificación de los contratos del sector público se contiene fundamentalmente en los artículos 203 y siguientes LCSP, el primero de los cuales, señala:

*“1. Sin perjuicio de los supuestos previstos en esta Ley respecto a la sucesión en la persona del contratista, cesión del contrato, revisión de precios y ampliación del plazo de ejecución, los contratos administrativos solo podrán ser modificados por razones de interés público en los casos y en la forma previstos en esta Subsección, y de acuerdo con el procedimiento regulado en el artículo 191, con las particularidades previstas en el artículo 207.*

*2. Los contratos administrativos celebrados por los órganos de contratación solo podrán modificarse durante su vigencia cuando se dé alguno de los siguientes supuestos:*

*a) Cuando así se haya previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares, en los términos y condiciones establecidos en el artículo 204;*



*b) Excepcionalmente, cuando sea necesario realizar una modificación que no esté prevista en el pliego de cláusulas administrativas particulares, siempre y cuando se cumplan las condiciones que establece el artículo 205.*

*En cualesquiera otros supuestos, si fuese necesario que un contrato en vigor se ejecutase en forma distinta a la pactada, deberá procederse a su resolución y a la celebración de otro bajo las condiciones pertinentes, en su caso previa convocatoria y sustanciación de una nueva licitación pública de conformidad con lo establecido en esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 213 respecto de la obligación del contratista de adoptar medidas que resulten necesarias por razones de seguridad, servicio público o posible ruina.”.*

En consecuencia, en sede de modificación contractual, la LCSP distingue en función de que dicha modificación esté prevista o no en el pliego; en el primer caso, se regirá por el artículo 204, mientras que en caso de que no esté prevista, habrá que estar a lo dispuesto en el artículo 205.

En el presente caso, se proyecta aprobar tres causas de modificación no previstas en el PCAP; en adición, el proyecto de Orden de modificación incluye una serie de excesos de mediciones, por importe de 5.518.222,80 euros, lo que supone un 6% del precio inicial del contrato. Sobre esta cuestión volveremos con posterioridad.

Con carácter previo al análisis de las causas, como ya adelantamos, debe existir en todo caso un interés público que aconseje y justifique la modificación, que no afecte al contenido esencial y que se motive la causa. Como señala el TJUE, solo así se garantiza la igualdad de trato (Sentencia “Socchi di Frutta”, de 29 de abril de 2004). Este interés público debe ser claro, patente e indubitado, tal y como reconoce el Dictamen del Consejo de Estado 42179/1979 de 17 de mayo, y debe ser justificado de modo principal por el órgano de contratación en el expediente tramitado a tal fin (Dictamen Consejo de Estado 3062/1998 de 10 de septiembre).



En este sentido, el Proyecto de orden de modificación justifica la concurrencia de un interés público en los siguientes términos:

*“La propuesta de la Dirección General de Infraestructuras del Transporte Colectivo de fecha 24 de febrero de 2025 señala las siguientes razones de interés público que concurren en el expediente de modificación:*

*Todas las actuaciones recogidas en esta propuesta de modificación son fundamentales y necesarias para promover el uso del transporte público dotando de mayor conectividad a la línea 12 de Metro (MetroSur), que actualmente es una línea circular que a lo largo de sus 41 Kms. de longitud une 5 municipios que suman más de un millón de habitantes, y que en la actualidad sólo tiene una conexión con el resto de la red de Metro en la estación de Puerta del Sur (línea 10), aumentando, además, la conectividad con la red de Cercanías, al pertenecer la estación de El Casar a la línea C-3 y mejorar la conectividad de Getafe, y de su ampliación al este, vinculada al desarrollo urbanístico Los Molinos, que se encuentra en plena evolución. Por todo ello, la no ejecución y/o suspensión de las obras implicaría afectar al desarrollo del barrio, al desarrollo del transporte público y la conectividad de Getafe”.*

**CUARTA.-** Por lo que respecta a las causas no previstas, el artículo 205 LCSP indica:

*“1. Las modificaciones no previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares o que, habiendo sido previstas, no se ajusten a lo establecido en el artículo anterior, solo podrán realizarse cuando la modificación en cuestión cumpla los siguientes requisitos:*

- a) Que encuentre su justificación en alguno de los supuestos que se relacionan en el apartado segundo de este artículo.*
- b) Que se limite a introducir las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que la haga necesaria.*

*2. Los supuestos que eventualmente podrían justificar una modificación no prevista, siempre y cuando esta cumpla todos los requisitos recogidos en el apartado primero de este artículo, son los siguientes:*





*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 al órgano de contratación 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 el órgano de contratación.*

*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.*

*b) Cuando la necesidad de modificar un contrato vigente 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 una Administración 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.*

*c) Cuando las modificaciones no sean sustanciales. En este caso se tendrá que justificar especialmente la necesidad de las mismas, 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 contratación 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 contratación.*

*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 los artículos 20 a 23.*

*(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”.*

Como causas no previstas en el pliego, el proyecto de Orden consigna las siguientes:

.- Al amparo del artículo 205.2 c), se indica que, como consecuencia de los trabajos que se realizan de manera permanente según se marca en el Plan de Auscultación, tanto en el interior del túnel como en superficie y en las torres eléctricas próximas, se han observado movimientos de asentamientos generalizados en el tramo



comprendido entre el pk 0+070 y el pk 0+160, presentando especial relevancia en los asentamientos de las torres eléctricas.

Las modificaciones necesarias consecuencia de estos asentamientos en superficie y en las torres eléctricas, no se recogieron en el contrato inicial puesto que no se preveía la presencia de un terreno con unas características portantes tan precarias. Para resolver el problema de asentamientos en superficie y en las torres eléctricas se plantea ampliar la zona tratada con jet grouting en superficie, con columnas de mortero y columnas de jet de 2,0 metros de diámetro y separadas 1,50 metros entre ejes de manera que sean secantes entre ellas y consigan consolidar el terreno y rellenar los posibles huecos que existan Consolidar el terreno y evitar asentamientos en superficie y en las torres eléctricas cercanas mediante la ejecución de un tratamiento intensivo de jet grouting tipo II consistente en la ejecución de columnas tangentes entre sí de diámetro 2,00m y ejecución de inyección de cemento en lugar de agua para la disgregación del terreno según el sistema fresh to fresh.

El proyecto de Orden indica que *“no son modificaciones sustanciales al cumplirse los requisitos recogidos en el artículo 205.2 supuesto c), ya que, además de no tratarse de un contrato de naturaleza diferente, se cumple que:*

- 1. No introduce condiciones que, de haber figurado en el procedimiento de contratación inicial, habrían permitido la selección de candidatos distintos, ya que no se requiere una clasificación diferente a la exigida en el procedimiento de licitación inicial, ni esta modificación habría atraído a más participantes en el procedimiento de contratación puesto que se usan los mismos procedimientos constructivos y tecnologías que en el proyecto original, (jet grouting).*
- 2. La modificación no altera el equilibrio económico del contrato en beneficio del contratista de una manera que no estaba prevista en el contrato inicial ya que no se introducen unidades de obra nuevas que representen más del 50% del presupuesto inicial del contrato.*
- 3. El ámbito del contrato no se amplía de forma importante ya que:*
  - a) El valor de la modificación no excede ni aislada ni conjuntamente del 15% del precio inicial del mismo (IVA excluido) (es de un 2,51 % respecto al proyecto modificado nº 1 y de un 3,01 % respecto al precio original, porcentajes redondeados a dos decimales)*



*b) Las obras objeto de la modificación no están dentro del ámbito de otro contrato, actual o futuro”.*

El importe de esta primera modificación no prevista asciende a 2.764.211,35 € (base imponible 2.284.472,19 €), lo que supone un incremento del 2,51% respecto al proyecto vigente y de un **3,01% respecto al precio original**, porcentajes redondeados a dos decimales.

.- Al amparo del artículo 205.2 c), se indica que se han detectado filtraciones en el túnel que deben eliminarse o minimizarse para su estabilidad a medio y largo plazo. Esta situación está causada por dos motivos:

1. El primero de ellos es que debido a la ejecución del túnel mediante un recinto de pantallas entre el pk 0+350 y el pk 0+240 se ha producido una retención de las aguas Comunidad de Madrid presentes en toda esa zona, aumentando su cota y disminuyendo la superficie por la que discurría el agua subterránea.
2. El segundo es que entre el pk 0+240 y el pk 0+200, al ejecutarse columnas de consolidación de 2,0 metros, pero únicamente tangentes entre sí, puesto que eran para consolidar el terreno (pero no impermeabilizarlo), se ha disminuido la sección de paso del agua, aumentando con ello la presión y la velocidad de paso de la misma, pudiéndose generar arrastres y disoluciones de los yesos presentes.

Para resolver esto, se proyecta la ejecución de pilotes secantes de mortero con suficiente profundidad en las cuatro esquinas de la estructura existente donde se pasa de pilotes cortos a pilotes largos, empotrándonos en el terreno impermeable, y ejecutando una pantalla continua de mortero a ambos lados del túnel entre el pk 0+200 y el pk 0+240 estableciendo continuidad del agua presente por zonas controladas y que impidan la entrada de agua al túnel y disolución de sales de yesos presentes en el terreno.



El Proyecto señala que *“las modificaciones necesarias consecuencia de estas filtraciones de agua no son sustanciales al cumplirse los requisitos recogidos en el artículo 205.2 supuesto c), ya que, además de no tratarse de un contrato de naturaleza diferente, se cumple que:*

- 1. No introduce condiciones que, de haber figurado en el procedimiento de contratación inicial, habrían permitido la selección de candidatos distintos, ya que no se requiere una clasificación diferente a la exigida en el procedimiento de licitación inicial, ni esta modificación habría atraído a más participantes en el procedimiento de contratación puesto que se usan los mismos procedimientos constructivos y tecnologías que en el proyecto original, (jet grouting).*
- 2. La modificación no altera el equilibrio económico del contrato en beneficio del contratista de una manera que no estaba prevista en el contrato inicial ya que no se introducen unidades de obra nuevas que representen más del 50% del presupuesto inicial del contrato.*
- 3. El ámbito del contrato no se amplía de forma importante ya que:*
  - a. El valor de la modificación no excede ni aislada ni conjuntamente del 15% del precio inicial del mismo (IVA excluido) (es de un 4,26 % respecto al proyecto modificado nº 1 y de un 5,11 % respecto al precio original, porcentajes redondeados a dos decimales)*
  - b. Las obras objeto de la modificación no están dentro del ámbito de otro contrato, actual o futuro”.*

El importe de esta segunda modificación no prevista asciende 4.701.248,09 € (base imponible 3.885.329,00 €), lo que supone un incremento del 4,26% sobre el proyecto vigente y de un **5,11 % respecto al precio original**, porcentajes redondeados a dos decimales.

.- En último término, al amparo del artículo 205.2 c), se indica que Metro de Madrid como explotador de la red y en virtud de convenio firmado con la Comunidad de Madrid, participa mediante apoyo técnico en lo referente a instalaciones, asesorando en este ámbito sobre las implementaciones que se hacen en la red en lo referente a instalaciones.

Durante el desarrollo de los trabajos de ejecución de instalaciones del proyecto, Metro ha detectado ciertas necesidades que no estaban recogidas en el proyecto modificado



nº1 y que se hacen imprescindibles para la operatividad de la infraestructura y que suponen la incorporación de precios nuevos al proyecto para poderse ejecutar.

Al amparo de esta modificación, se proyecta:

- a) Dotar de seguridad de intrusión y de acceso a salidas de emergencia, incluyendo sensores de seguridad perimetral para evitar actos vandálicos y de sabotaje.
- b) Actualización de equipos a las normativas vigentes y corrección de cálculos de equipos de proyecto (sistema Dali, cuadro de bombeo de fecales, ventilación, transformadores, cableados, equipos de climatización)
- c) Necesidad de retirada de elementos existentes en la estación actual de El Casar Línea 12 y reubicación de armarios, repetidores, megafonía etc... para configurar El Casar como una estación global
- d) La necesidad, por operativa de la línea en funcionamiento de realizar trabajos en horario restringido nocturno.

En el Proyecto se afirma que *“las modificaciones necesarias consecuencia de las necesidades de las instalaciones de Metro no son sustanciales al cumplirse los requisitos recogidos en el artículo 205.2 supuesto c), ya que, además de no tratarse de un contrato de naturaleza diferente, se cumple que:*

1. *No introduce condiciones que, de haber figurado en el procedimiento de contratación inicial, habrían permitido la selección de candidatos distintos, ya que no se requiere una clasificación diferente a la exigida en el procedimiento de licitación inicial, ni esta modificación habría atraído a más participantes en el procedimiento de contratación.*
2. *La modificación no altera el equilibrio económico del contrato en beneficio del contratista de una manera que no estaba prevista en el contrato inicial ya que no se introducen unidades de obra nuevas que representen más del 50% del presupuesto inicial del contrato.*
3. *El ámbito del contrato no se amplía de forma importante ya que:*
  - a) *El valor de la modificación no excede ni aislada ni conjuntamente del 15% del precio inicial del mismo (IVA excluido) (es de un 0,72 % respecto al proyecto modificado nº 1 y de un 0,87 % respecto al precio original).*



*b) Las obras objeto de la modificación no están dentro del ámbito de otro contrato, actual o futuro”.*

El importe de esta tercera modificación no prevista asciende a 798.137,26 € (base imponible 659.617,57 €), lo que supone un incremento del 0,72% sobre el proyecto vigente y **de un 0,87 % respecto al precio original**, porcentajes redondeados a dos decimales.

Teniendo en cuenta todas las causas descritas y sus respectivos importes, las modificaciones proyectadas, no previstas en el PCAP, suponen un incremento del 8,99% del precio del contrato original.

Del examen de las razones aducidas para justificar el presente modificado, si bien de carácter eminentemente técnico, este Servicio Jurídico puede concluir que las modificaciones propuestas cumplen los requisitos exigidos por el artículo 205 LCSP, habida cuenta de las conclusiones sentadas por el órgano proponente, y que se han hecho constar en el Proyecto.

No obstante lo anterior, debemos poner de manifiesto que, en el Antecedente de hecho Séptimo del Proyecto se afirma que el plazo de ejecución de las obras finaliza el 8 de marzo de 2025.

Habida cuenta de la fecha de emisión del presente Informe, se requirió telefónicamente aclaración sobre esta cuestión, remitiéndose por correo electrónico a este Servicio Jurídico el 10 de marzo de 2025 una Orden firmada por el Ilmo. Sr. Consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras el 6 de marzo de 2025, en la que se ordena, al amparo del artículo 195 de la Ley de Contratos del Sector Público y artículo 100.2 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, “*ampliar el plazo de ejecución del Contrato de obras de construcción de la prolongación de la línea 3 del Metro de Madrid a El Casar. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* -



*financiado por la Unión Europea – NEXTGENERATIONEU. Expediente A/OBR 000891/2021 hasta 23 de marzo de 2025, por motivos no imputables al contratista”.*

La referencia a esta ampliación del plazo, así como la conformidad prestada por el contratista, deberá ser incluida en el proyecto de Orden analizado.

Esta consideración tiene carácter esencial.

**QUINTA.-** Debemos referirnos, a continuación, a los excesos de mediciones incluidos en el Proyecto de Orden. En efecto, en su Fundamento jurídico Noveno, se afirma:

*“De conformidad con lo establecido en el artículo 160.2 del RD 1098/2001 de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, cuando con posterioridad a la alteración en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto que no requieren modificación del proyecto, por no suponer incremento del gasto superior al 10 por 100 del precio primitivo del contrato, fuese necesario modificar el proyecto, tales variaciones habrán de ser recogidas en la propuesta a elaborar.*

*Durante la ejecución de la obra se han certificado excesos de medición, como obra ejecutada no acreditada, que suponen un adicional líquido sin IVA de 8.614.485,04 €, del que ya se han tramitado dos expedientes por un importe total líquido sin IVA de 2.614.486,03 €.*

*En la redacción del modificado nº2 se han incorporado tanto estos excesos de medición como las mediciones ya conocidas y que han sufrido variación respecto a las consideradas en el proyecto vigente (Proyecto Modificado nº1), resultando un decremento líquido de 4.053.970,33 €.*

*Por tanto, el importe adicional líquido correspondiente a las mediciones ya conocidas y que deben recogerse en el Modificado nº2, considerando el porcentaje proporcional de seguridad y salud y control de calidad, los costes indirectos, los gastos generales y beneficio industrial, el coeficiente de baja del contratista, y el impuesto sobre el Valor Añadido, asciende a 5.518.222,80 €, lo que supone un incremento del 5,00% sobre el*



La autenticidad de este documento se puede comprobar en  
<https://gestiona.comunidad.madrid/csv>  
mediante el siguiente código seguro de verificación: **0944401536873298354802**



*proyecto vigente y de un 6,00% respecto al precio original, porcentajes redondeados a dos decimales”.*

El artículo 242 LCSP, relativo a la modificación del contrato de obras, dispone, en lo que aquí interesa:

*“1. Serán obligatorias para el contratista las modificaciones del contrato de obras que se acuerden de conformidad con lo establecido en el artículo 206. En caso de que la modificación suponga supresión o reducción de unidades de obra, el contratista no tendrá derecho a reclamar indemnización alguna.*

*(...)*

*4. Cuando el Director facultativo de la obra considere necesaria una modificación del proyecto y se cumplan los requisitos que a tal efecto regula esta Ley, recabará del órgano de contratación autorización para iniciar el correspondiente expediente, que se sustanciará con las siguientes actuaciones:*

- a) Redacción de la modificación del proyecto y aprobación técnica de la misma.*
- b) Audiencia del contratista y del redactor del proyecto, por plazo mínimo de tres días.*
- c) Aprobación del expediente por el órgano de contratación, así como de los gastos complementarios precisos.*

***No obstante, no tendrán la consideración de modificaciones:***

***i. El exceso de mediciones, entendiéndose por tal, la variación que durante la correcta ejecución de la obra se produzca exclusivamente en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto, siempre que en global no representen un incremento del gasto superior al 10 por ciento del precio del contrato inicial. Dicho exceso de mediciones será recogido en la certificación final de la obra.***

***ii. La inclusión de precios nuevos, fijados contradictoriamente por los procedimientos establecidos en esta Ley y en sus normas de desarrollo, siempre que no supongan incremento del precio global del contrato ni afecten a unidades de obra que en su conjunto exceda del 3 por ciento del presupuesto primitivo del mismo”*** (el resaltado es nuestro).



La autenticidad de este documento se puede comprobar en  
<https://gestiona.comunidad.madrid/csv>  
mediante el siguiente código seguro de verificación: **0944401536873298354802**

Por su parte, el artículo 160 del RGLCAP, señala:

*“1. Sólo podrán introducirse variaciones sin previa aprobación cuando consistan en la alteración en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto, siempre que no representen un incremento del gasto superior al 10 por 100 del precio primitivo del contrato, Impuesto sobre el Valor Añadido excluido.*

*2. Las variaciones mencionadas en el apartado anterior, respetando en todo caso el límite previsto en el mismo, se irán incorporando a las relaciones valoradas mensuales y deberán ser recogidas y abonadas en las certificaciones mensuales, conforme a lo prescrito en el artículo 145 de la Ley, o con cargo al crédito adicional del 10 por 100 a que alude la disposición adicional decimocuarta de la Ley, en la certificación final a que se refiere el artículo 147.1 de la Ley, una vez cumplidos los trámites señalados en el artículo 166 de este Reglamento. **No obstante, cuando con posterioridad a las mismas hubiere necesidad de introducir en el proyecto modificaciones de las previstas en el artículo 146 de la Ley, habrán de ser recogidas tales variaciones en la propuesta a elaborar, sin necesidad de esperar para hacerlo a la certificación final citada**” (el resaltado es nuestro).*

En efecto, como indica Informe 49/21 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, *“los excesos de mediciones se encuentran regulados, para el contrato de obras, en el artículo 242.4 de la LCSP y en el 160 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP). Como se señaló en nuestros precedentes informes 27/2012 y 85/18 nos encontramos en presencia de un supuesto específico, dotado de una regulación expresa que se justifica por la dificultad de redactar un proyecto con precisión absoluta y que tiene por finalidad facilitar la ejecución de los contratos de obras al margen del régimen general de los modificados de los contratos, respondiendo a las exigencias propias de este tipo contractual, pues permite un margen de desviación en las mediciones efectuadas en las unidades de obra ejecutadas sobre las mediciones del proyecto de hasta un 10 % del precio inicial, sin que tal diferencia tenga la consideración de modificación del contrato”*. En la misma línea, el Informe 26/2023, de 18 de julio de 2023, de la Junta Consultiva de Contratación Pública



del Estado, “*todos estos supuestos tienen como rasgo común su no consideración de modificación contractual, no obstante la concurrencia de un elemento característico de las modificaciones como es la existencia de variaciones en la ejecución del contrato respecto a las fijadas inicialmente en el mismo. En tales casos, concurriendo los requisitos en ellos previstos, se produce el efecto de la no aplicación de los preceptos relativos a las modificaciones de los contratos tanto en lo que se refiere a sus aspectos sustantivos como procedimentales (artículos 203 a 207 de la LCSP)*” (el subrayado es nuestro).

Especialmente claro resulta el expediente 85/18 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, en el que, a cuestiones concretas planteadas por la Diputación de Málaga, sienta las siguientes conclusiones (entre otras muchas):

*5. Si en el transcurso de la ejecución de una obra se estima por el Director de la misma que el exceso de mediciones en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto va a representar un incremento del gasto superior al 10 por ciento del precio del contrato inicial, ¿deberá aprobarse un proyecto modificado de obras -en el seno de la tramitación de un expediente de modificación del contrato- donde se recoja la totalidad del exceso de mediciones o sólo donde se recoja el exceso sobre el límite máximo del 10 por ciento antes señalado?*

*La propia ubicación de la norma que alude a los excesos de mediciones, como un supuesto que no se considera modificación dentro del apartado 4 del artículo 242, permite entender que estamos ante una excepción a la regla general según la cual cuando el director facultativo de la obra considere necesaria una modificación del proyecto, habrá de recabar autorización del órgano de contratación para iniciar un expediente de modificación del contrato. Por tanto, cuando nos encontremos ante un supuesto como el planteado en la consulta, deberá tramitarse una modificación por la totalidad de la variación detectada entre el número de unidades de obra ejecutadas sobre las previstas en el proyecto puesto que, en la medida en que dicha variación va a exceder de ese 10%, ya no puede considerarse como un exceso de medición, sino que toda la variación en su conjunto debe tratarse como una modificación. Esta es, sin duda, la intención del legislador cuando, como ya hemos visto, establece el límite del 10% considerado en global. **Otro supuesto diferente es el que menciona el artículo***



***160.2 in fine del RGLCAP, que se produce cuando con posterioridad a las variaciones ya producidas hubiere necesidad de introducir auténticas modificaciones en el contrato por la adición de unidades de obra, caso en el que los excesos de mediciones habrán de ser recogidos en la propuesta a elaborar, sin esperar a hacerlo en la certificación final.***

(...)

*7. Existiendo un exceso de mediciones en el número de unidades ejecutadas sobre las previstas en el proyecto hasta el límite del 10 por ciento del precio del contrato, ¿se computan en el cálculo del límite del 50 por ciento o del 15 por ciento del precio inicial del contrato, IVA excluido, que para las modificaciones no previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares contempla el artículo 205 LCSP?*

*Esta cuestión ya ha sido contestada. Por congruencia con lo que ya indicamos en el apartado 5 de este informe, las variaciones que tengan la consideración de excesos de medición por no exceder del 10 por ciento del precio del contrato inicial no son modificaciones del contrato y, por tanto, no se deben computar a los efectos del cálculo de los límites que son propios de tales modificaciones” (el resaltado es nuestro).*

En último término, la consulta 17/2025, de 28 de febrero de 2025 efectuada al Departamento de Contratación Pública de Castilla la Mancha indica:

*“En cuanto a si deben entenderse estos excesos de mediciones regularizados por el hecho de incluir en el proyecto modificado los ejecutados hasta ese momento, hemos de referirnos a lo que señala el artículo 160.2 del RGLCAP:*

*2. Las variaciones mencionadas en el apartado anterior, respetando en todo caso el límite previsto en el mismo, se irán incorporando a las relaciones valoradas mensuales y deberán ser recogidas y abonadas en las certificaciones mensuales, conforme a lo prescrito en el artículo 145 de la Ley, o con cargo al crédito adicional del 10 por 100 a que alude la disposición adicional decimocuarta de la Ley, en la certificación final a que se refiere el artículo 147.1 de la Ley, una vez cumplidos los trámites señalados en el artículo 166 de*



*este Reglamento. No obstante, cuando con posterioridad a las mismas hubiere necesidad de introducir en el proyecto modificaciones de las previstas en el artículo 146 de la Ley, habrán de ser recogidas tales variaciones en la propuesta a elaborar, sin necesidad de esperar para hacerlo a la certificación final citada”.*

*El hecho de que el citado artículo se refiera a que se incluyan estos excesos en el proyecto modificado, responde, a juicio de este servicio, a que, con ocasión de la modificación, se refleje la realidad de la obra realmente ejecutada, pues la variación se produce con posterioridad a la aprobación del proyecto inicial, sin tener que esperar a hacerlo en la certificación final. (...) Así pues, no podemos considerar, tal y como sugiere la consultante, que el hecho de incluir en el proyecto modificado los excesos de mediciones efectuados hasta ese momento, suponga que debamos poner a cero nuestro cálculo, y volver a contar con un nuevo 10% como límite para que opere la excepción a tener que tramitar un modificado cuando se produzcan excesos de mediciones ya que, tal y como se ha indicado, **lo que pretende el precepto reglamentario es únicamente aprovechar que se lleva a cabo la modificación para regularizar la situación que, de facto, viene produciéndose en la ejecución de la obra, pues las unidades que se están ejecutando realmente, no se corresponden con las previstas en el proyecto inicial, sin tener que esperar para ello a la certificación final de la obra. Por tanto, en ese límite porcentual habría que incluir todas las variaciones que se produzcan, tanto en el proyecto inicial, como en el modificado”** (el resaltado es nuestro).*

Por lo tanto, de la doctrina transcrita, se deduce que los excesos de mediciones que no alcanzan un 10% del precio inicial –como es el caso-, no son modificaciones, ni deben regirse por el régimen jurídico de estas. En adición, como regla general, deben ser abonadas a través de las certificaciones –mensuales o finales-, sin perjuicio de que, si en algún momento, estuviese previsto modificar el contrato por alguna causa, prevista o no, conforme a los artículos 203 y siguientes de la LCSP, se deban incluir los excesos de mediciones en el proyecto, a fin de reflejar la realidad de la obra ejecutada. Pero –reiteramos- ni son supuestos de modificación, ni computan a efectos de los porcentajes que operan como límites para aquellos.



En base a lo expuesto, el importe de los excesos de mediciones, dado que no supera el 10%- no debe computar a efectos del porcentaje de modificación, sin perjuicio de que se incluya en la Orden proyectada. Por lo tanto, el Proyecto debe ser modificado en el sentido indicado, especialmente el apartado D) (“Precio y plazo del contrato modificado”). Ambas cuestiones –excesos y modificaciones- deben ser tratadas por separado.

Esta consideración tiene carácter esencial.

**SEXTA.-** En relación con el procedimiento a seguir, como indica la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (por todos, sus Dictámenes de 29 de octubre de 2015 y de 25 de septiembre de 2013), la normativa procedimental a aplicar debe ser la vigente al momento de iniciarse el procedimiento de interpretación, modificación y resolución, por aplicación de las disposiciones transitorias del Código Civil, erigidas en derecho intertemporal común. En idéntico sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado en sus Dictámenes 3062/1998 y 975/2002, así como el Dictamen 328/2012, de 27 de diciembre, del Consejo Consultivo de Castilla La Mancha.

Así, el artículo 191 LCSP, dentro del capítulo relativo a las prerrogativas de la Administración Pública, regula el procedimiento de ejercicio de estas prerrogativas, señalando:

*“1. En los procedimientos que se instruyan para la adopción de acuerdos relativos a las prerrogativas establecidas en el artículo anterior, deberá darse audiencia al contratista.*

*2. En la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social y demás Administraciones Públicas integrantes del sector público estatal, los acuerdos a que se refiere el apartado anterior deberán ser adoptados previo informe del Servicio Jurídico correspondiente, salvo en los casos previstos en los artículos 109 y 195.*



*3. No obstante lo anterior, será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos y respecto de los contratos que se indican a continuación:*

*a) La interpretación, nulidad y resolución de los contratos, cuando se formule oposición por parte del contratista.*

*b) Las modificaciones de los contratos cuando no estuvieran previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares y su cuantía, aislada o conjuntamente, sea superior a un 20 por ciento del precio inicial del contrato, IVA excluido, y su precio sea igual o superior a 6.000.000 de euros.*

*c) Las reclamaciones dirigidas a la Administración con fundamento en la responsabilidad contractual en que esta pudiera haber incurrido, en los casos en que las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros. Esta cuantía se podrá rebajar por la normativa de la correspondiente Comunidad Autónoma.*

*4. Los acuerdos que adopte el órgano de contratación pondrán fin a la vía administrativa y serán inmediatamente ejecutivos”.*

Además, habrá de tenerse en cuenta, como señalan los Dictámenes 511/12 y 515/12, de 19 de septiembre de nuestro órgano consultivo, el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la normativa contractual, y RGLCAP.

Por lo demás, de forma concreta para las obras, el artículo 242, apartados 1, 2 y 4 LCSP, señala:

*“1. Serán obligatorias para el contratista las modificaciones del contrato de obras que se acuerden de conformidad con lo establecido en el artículo 206. En caso de que la modificación suponga supresión o reducción de unidades de obra, el contratista no tendrá derecho a reclamar indemnización alguna.*

*2. Cuando las modificaciones supongan la introducción de unidades de obra no previstas en el proyecto o cuyas características difieran de las fijadas en este, y no sea necesario realizar una nueva licitación, los precios aplicables a las mismas serán fijados por la Administración, previa audiencia del contratista por plazo mínimo de tres*





*días hábiles. Cuando el contratista no aceptase los precios fijados, el órgano de contratación podrá contratarlas con otro empresario en los mismos precios que hubiese fijado, ejecutarlas directamente u optar por la resolución del contrato conforme al artículo 211 de esta Ley.*

*(...)*

*4. Cuando el Director facultativo de la obra considere necesaria una modificación del proyecto y se cumplan los requisitos que a tal efecto regula esta Ley, recabará del órgano de contratación autorización para iniciar el correspondiente expediente, que se sustanciará con las siguientes actuaciones:*

- a) Redacción de la modificación del proyecto y aprobación técnica de la misma.*
- b) Audiencia del contratista y del redactor del proyecto, por plazo mínimo de tres días.*
- c) Aprobación del expediente por el órgano de contratación, así como de los gastos complementarios precisos”.*

Examinado el expediente, se comprueba que la tramitación del expediente de modificación ha cumplimentado las exigencias anteriores, habiéndose dado audiencia, tanto al contratista como al redactor del proyecto.

**SÉPTIMA.-** En otro orden de cosas, desde una perspectiva meramente formal, no se alcanza a comprender la distinción entre el régimen jurídico del contrato, y el régimen jurídico de la modificación, puesto que el régimen jurídico del contrato será el que determine las reglas jurídicas aplicables a la modificación, parte integrante de aquél.

En todo caso, si se quiere mantener esta distinción, se recomienda suprimir la frase inicial del Fundamento de derecho Primero, que indica que *“este contrato tiene carácter administrativo”*.

Finalmente, deberá revisarse el siguiente párrafo del Antecedente de hecho Decimoprimer: *“El contratista ha presentado escrito de conformidad, alegaciones y reservas el 4 de marzo de 2025. Metro de Madrid, S.A. y UTE Servicios Comunidad de Madrid no han presentado alegación alguna en el plazo concedido. UTE Servicios Comunidad de Madrid*



La autenticidad de este documento se puede comprobar en  
<https://gestiona.comunidad.madrid/csv>  
mediante el siguiente código seguro de verificación: **0944401536873298354802**



*presenta escrito de fecha 26 de febrero de 2025 en el que manifiesta que no tiene nada que alegar*”, puesto que el escrito de la contratista fue presentado el 28 de febrero, y la UTE Servicios Comunidad de Madrid aparece mencionada en dos ocasiones, con resultados diferentes. Se reitera la necesidad de hacer constar la ampliación de plazo acordada.

En virtud de lo expuesto, procede emitir la siguiente

### **CONCLUSIÓN**

El proyecto de Orden de modificación sometido a Informe **merece el parecer favorable** de este Servicio Jurídico, una vez atendidas las consideraciones esenciales, y sin perjuicio de las recomendaciones efectuadas.

Es cuanto se tiene el honor de informar, no obstante V.I. resolverá.

Madrid, a fecha de firma

LA LETRADA JEFE EN LA CONSEJERÍA DE VIVIENDA, TRANSPORTES,  
E INFRAESTRUCTURAS

Firmado digitalmente por: RECARTE LLORENS CRISTINA  
Fecha: 2025.03.10 18:56

Fdo.: Cristina Recarte Llorens

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA  
CONSEJERÍA DE VIVIENDA, TRANSPORTES, E INFRAESTRUCTURAS**



La autenticidad de este documento se puede comprobar en  
<https://gestiona.comunidad.madrid/csv>  
mediante el siguiente código seguro de verificación: **0944401536873298354802**