

*Este documento se ha obtenido directamente del original que contenía la firma auténtica y, para evitar el acceso a datos personales protegidos, se ha ocultado el/los código/s que permitiría comprobar el/los original/es.*

**S.J.: 211/2025**

Se ha recibido en este Servicio Jurídico, para su preceptivo informe, el expediente de modificación nº 1 del **CONTRATO DE OBRAS DE IMPERMEABILIZACIÓN DEL TRASDÓS, CONSOLIDACIÓN DEL TERRENO EN EL TRASDÓS Y REPARACIONES DE LA SUPERESTRUCTURA Y DEL DRENAJE DEL TÚNEL DE LA LÍNEA 7B DE METRO DE MADRID, ENTRE LAS ESTACIONES DE SAN FERNANDO Y BARRIO DEL PUERTO**. (Expte A/OBR-031199/2024).

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, tenemos el honor de emitir el siguiente

## **INFORME**

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**ÚNICO.-** Ha tenido entrada en este Servicio Jurídico la petición de Informe del presente proyecto modificado junto con la siguiente documentación y los antecedentes que conforman el expediente administrativo:

- Orden de inicio del proyecto modificado del contrato de referencia.
- Trámite de audiencia al contratista.
- Replanteo previo del Proyecto modificado.
- Orden de inicio de autorización de redacción del proyecto modificado.
- Informe de revisión del proyecto de obras.
- Informe de supervisión.

- Orden por la que se acuerda la continuación provisional de las obras de referencia.
- Acuse de recibo del trámite de audiencia al proyectista.
- Acuse de recibo del trámite de audiencia al contratista.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

Tal y como se infiere del apartado 2 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: *“Los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su modificación, duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior.”*

A la vista de este precepto, así como de la disposición final decimosexta de la propia Ley 9/2017, que remite su entrada en vigor al día 9 de marzo de 2018, y dado que el presente contrato fue adjudicado el día 30 de diciembre de 2024 a la empresa KELLER CIMENTACIONES, S.L., la normativa aplicable al modificado del contrato que nos ocupa viene constituida por la ley vigente al tiempo de su adjudicación; esto es, la citada Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP).

**Segunda.-** Conforme al artículo 190 de la LCSP, la facultad de modificar el contrato por razones de interés público es una de las prerrogativas de que dispone la Administración en materia de contratación, ajustándose a los requisitos establecidos en dicho precepto y en los artículos 202 y siguientes de la misma.

En efecto, la legislación aplicable 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.** - La denominada potestad de modificación del contrato, por tanto, se constriñe a lo dispuesto en los artículos 203 y siguientes de la LCSP, y solo concurre *"por razones de interés*

*público en los casos y en la forma previstos en esta Subsección (4ª), y de acuerdo con el procedimiento regulado en el artículo 191, con las particularidades previstas en el artículo 207”.* Además, estas modificaciones deben formalizarse conforme al artículo 153 y publicarse de acuerdo con los artículos 207 y 63 de la LCSP. El artículo 203.2 aclara también que se refiere a contratos administrativos (artículo 25) celebrados por los órganos de contratación.

Así las cosas, los contratos administrativos solo podrán modificarse durante su vigencia cuando se cumplan los requisitos del art. 203 LCSP, en cuya virtud:

*“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 o que, habiendo sido prevista, no se ajuste a lo establecido en el citado precepto, habrá que estar a lo dispuesto en el artículo 205.

Hay que recordar, no obstante, que la posibilidad de modificar el contrato por una causa no prevista en el pliego, tiene los límites que dispone el apartado 2 del mismo artículo 205.

**Cuarta.-** En el caso que nos ocupa, nos encontramos con una serie de modificaciones cuya posibilidad no se encuentra prevista en los correspondientes Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante PCAP).

Cabe advertir sobre este particular, que el PCAP sí recoge las circunstancias en las que podría realizarse una modificación contractual; en efecto, el apartado 22 de la cláusula 1 del Pliego reza como sigue:

*“Modificaciones previstas del contrato: Sí”*

*Se prevé la modificación del contrato en los siguientes supuestos:*

**1. Condiciones:** *la aparición de terrenos con características geotécnicas o hidrogeológicas diferentes a las contempladas en el Proyecto.*

**Naturaleza:** *cambio de los procesos constructivos, realización de tratamientos del terreno, medidas de estabilización geotécnicas o instalación de equipos de medición o control adicionales.*

**Alcance y límites:** *estas modificaciones podrán suponer variaciones del precio y plazo del contrato, así como la introducción de unidades nuevas y el aumento o minoración de las unidades existentes. Las modificaciones serán las mínimas imprescindibles para adaptar el proyecto a las características geotécnicas o hidrogeológicas o/y garantizar la seguridad de las obras. La modificación no podrá suponer el establecimiento de nuevos precios unitarios no previstos en el contrato.*

**2. Condiciones:** *que, como consecuencia de errores del proyecto o de una información incorrecta o incompleta proporcionada por parte de terceros, los servicios afectados realmente existente no coincidan con los contemplados en proyecto.*

**Naturaleza:** *En relación con los servicios afectados, realizar actuaciones en la obra no contempladas en el proyecto, tales como reconducción de servicios afectados, protección, desvíos, ajustes en superficie de los mismos, u otras actuaciones relacionadas con la reposición*

*o la no afección de los servicios afectados. Incluye asimismo incrementar o minorar las actuaciones previstas en el proyecto relacionadas con los servicios afectados.*

**Alcance y límites:** *estas modificaciones podrán suponer variaciones del precio y plazo del contrato, así como la introducción de unidades nuevas y el aumento o minoración de las unidades existentes. Las modificaciones serán las mínimas imprescindibles para la reposición de los servicios afectados o para soslayar la afección detectada. La modificación no podrá suponer el establecimiento de nuevos precios unitarios no previstos en el contrato.*

**3. Condiciones:** *cambios normativos o aparición en el mercado de suministros o procedimientos de ejecución que no existan en la actualidad y que mejoren la sostenibilidad de las obras objeto del contrato.*

**Naturaleza:** *cambios en las instalaciones contempladas en el proyecto, suministros o procedimientos de ejecución que no existan en la actualidad y que mejoren la sostenibilidad.*

**Alcance y límites:** *estas modificaciones podrán suponer variaciones del precio y plazo del contrato, así como la introducción de unidades nuevas y el aumento o minoración de las unidades existentes. Las modificaciones serán las mínimas imprescindibles para cumplir la normativa o/y para posibilitar el empleo de los nuevos suministros o procedimientos de ejecución. La modificación no podrá suponer el establecimiento de nuevos precios unitarios no previstos en el contrato.*

**4. Condiciones:** *aparición de circunstancias o materiales en obra que afecten a la seguridad de los trabajadores o del entorno de las obras y no estuvieran contempladas en el Proyecto.*

**Naturaleza:** *introducir unidades nuevas y el aumento o minoración de las unidades existentes en la obra las unidades necesarias para posibilitar la implementación de medidas de seguridad no contempladas en el proyecto y que supongan un cambio de las condiciones de trabajo*

**Alcance y límites:** *estas modificaciones podrán suponer variaciones del precio del contrato, así como la introducción de unidades nuevas y el aumento o minoración de las unidades existentes. Las modificaciones serán las mínimas imprescindibles para garantizar la seguridad. La modificación no podrá suponer el establecimiento de nuevos precios unitarios no previstos en el contrato.*

**5. Condiciones:** *aparición de restos arqueológicos o paleontológicos.*

**Naturaleza:** *Realizar tratamientos y estudios específicos que determinen los responsables de patrimonio y arqueólogos designados.*

*Alcance y límites: las modificaciones serán las mínimas imprescindibles para efectuar los tratamientos y estudios específicos que determinen los responsables de patrimonio y arqueólogos designados. La modificación no podrá suponer el establecimiento de nuevos precios unitarios no previstos en el contrato.*

*Porcentaje del precio inicial del contrato al que como máximo puedan afectar: Se podrán aprobar modificaciones del contrato debidas a estas causas siempre que la cuantía de tales modificaciones no sea superior de forma individual o acumulada al 20% del precio inicial del contrato.*

*Procedimiento para la modificación: Respecto al procedimiento a seguir para la tramitación y aprobación de las modificaciones del contrato que se produzcan, se estará a lo dispuesto en el artículo 207 de la LCSP. En todo caso, la tramitación exigirá la autorización del órgano de contratación para iniciar el correspondiente expediente y la aprobación del expediente y del gasto.*

A pesar de lo hasta aquí dispuesto, parece que ninguna de estas circunstancias encuentran encaje en las modificaciones que es necesario acometer a tenor de las previsiones que constan en la propuesta que conforma el expediente.

Con carácter previo, al análisis de si se cumplen los requisitos de los preceptos citados *ut supra* -y como ya hemos señalado anteriormente-, debe existir en todo caso un interés público que aconseje y justifique tal modificación, que no afecte al contenido esencial y que se motive la causa que subyace a la misma. Como señala el TJUE, solo así se garantiza la igualdad de trato (Sentencia “Socchi di Frutta”, de 29 de abril de 2004).

En este sentido, la citada propuesta de modificación justifica la concurrencia de un interés público señalando que “*Todas las actuaciones recogidas en esta Propuesta de Modificado N°1 se refieren a actividades de mantenimiento profundo de la infraestructura ferroviaria, que son: evitar que el agua circule por las proximidades del túnel y de esta forma eliminar la entrada de agua al mismo, así como la reparación en todo el tramo de los elementos de vía y del sistema de drenaje más deteriorados. Estos trabajos son fundamentales y necesarios para el correcto servicio del transporte público de la Línea 7B de Metro, entre las estaciones de San Fernando y Barrio del Puerto. Este tramo*



*de línea de Metro permite responder a la conectividad demandada de los municipios de Coslada y San Fernando de Henares con la ciudad de Madrid. Por otro lado, este servicio proporciona una mayor conectividad con la red de Cercanías, a través de la estación de Coslada Central.*

*Por todo ello, la no ejecución y/o suspensión de las obras implicaría afectar a la conectividad de transporte público necesaria de los municipios de Coslada y San Fernando con la ciudad de Madrid.*

El objeto del modificado se concreta en las actuaciones que se describen conforme al Proyecto Modificado N°1, que se ha aprobado técnicamente por Orden de fecha 24 de julio de 2025.

**Quinta.-** Una vez analizada la necesidad de concurrencia del interés público en el presente borrador de Orden de modificado, pasaremos a examinar si se cumplen los requisitos del citado art. 205 de la LCSP. El meritado precepto dispone como sigue:

*“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”.*

Con relación al primero de los requisitos, la propuesta de modificado, encuadra su justificación en el apartado b) del art .205.2 LCSP en cuya virtud:

*“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. Que la necesidad de la modificación se derive de circunstancias que una Administración diligente no hubiera podido prever.*
- 2. Que la modificación no altere la naturaleza global del contrato.*
- 3. 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”.*



Sin ánimo de hacer una exposición exhaustiva dada la complejidad de las distintas modificaciones propuestas, podemos concluir que el informe suscrito por el Director General de Infraestructuras del Transporte Colectivo, aborda pormenorizadamente cada una de las distintas modificaciones justificando indubitadamente la concurrencia de las circunstancias previstas en el ya citado art. 205.2 b) de la LCSP.

Una vez acreditado dicho cumplimiento, conviene detenerse si quiera someramente en el carácter negativo del porcentaje a aplicar con respecto al precio del vigente proyecto.

Descendiendo a la doctrina administrativa de nuestro país, el Dictamen 531/2012, de 17 de agosto, del Consejo Consultivo de Castilla y León, admite la modificación a la baja del precio de un contrato por motivos de interés público, en un supuesto en el que, por causa de la crisis económica era *“necesario recortar el precio de este contrato, con objeto de lograr el ajuste presupuestario acordado con la Administración General del Estado y evitar de este modo la disolución de la empresa, lo que produciría un efecto indeseable para sus trabajadores”*. La misma línea de pensamiento es sostenida por el Dictamen 369/2013, de 27 de junio, del Consejo Consultivo de la Comunidad Valenciana, pudiendo destacar el siguiente pasaje: *“el interés público en este caso se materializa en la necesidad de reducción del gasto público, disminuyendo el coste de los servicios municipales, como se persigue por la modificación a la baja del contrato que se propone”*.

Más en concreto, podemos citar la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 8ª, de 10 de octubre de 2022 (Rec. 19/2022), que ampara la minoración del precio de adjudicación de un lote en un acuerdo marco, bajo la siguiente argumentación: *“en el presente caso, una de las empresas parte del acuerdo marco solicitó la minoración del precio unitario del acuerdo marco para el lote 8, por razón de la variación de las condiciones del mercado de suministro del tipo de mascarillas incluidas en ese lote. Ante ello, previos los informes preceptivos, y tratándose de una circunstancia sobrevenida no previsible, la Administración tenía la potestad y el deber de ajustar los precios a la baja, en observancia del principio de integridad y de una eficiente utilización de los fondos, que se recoge en el artículo 1 de la LCSP. Resultando palmario el interés público que preside la minoración de precios unitarios del material sanitario que se hubo de adquirir mediante tramitación de emergencia, ante la inminente necesidad de provisión de material y productos de protección e higiene frente la pandemia; siendo de general conocimiento la escasez de mascarillas*

*-y de otros productos- durante los primeros meses, incluso en el ámbito sanitario, los precios de las mismas en el mercado minorista y cómo, a medida que pasaron unos meses, la venta se normalizó y los precios bajaron notablemente. Este hecho es notorio y no requiere de prueba”.*

En definitiva, del examen del expediente y de las razones que justifican el presente modificado, este Servicio Jurídico puede concluir que las modificaciones propuestas cumplen los requisitos exigidos en el art 205.1 LCSP, pues encuentran su justificación en el supuesto previsto en el apartado 2 b) del citado precepto y se limitan a introducir las variaciones indispensables para responder a la causa objetiva que las hace necesarias.

**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.

El artículo 203 de la LCSP dispone que los contratos administrativos solo podrán modificarse de acuerdo con el procedimiento regulado en el artículo 191 y con las particularidades previstas en el artículo 207.

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”.*

Por su parte, el apartado 3 del citado artículo 203 LCSP indica que las modificaciones del contrato deberán formalizarse conforme a lo dispuesto en el artículo 153 y deberán publicarse de acuerdo a lo establecido en el artículo 207 y 63.

Con relación al trámite de audiencia, se cumple con lo preceptuado en el art.191 y 207.2 de la LCSP.

En el mismo sentido, el artículo 102 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas señala que “*cuando sea necesario introducir alguna modificación en el contrato, se redactará la oportuna propuesta integrada por los documentos que justifiquen, describan y valoren aquélla. La aprobación por el órgano de contratación requerirá la previa audiencia del contratista y la fiscalización del gasto correspondiente*”.

Así las cosas, consta en el expediente que con fecha 11 de agosto 2025 se dio audiencia tanto al contratista como al proyectista, sin haberse obtenido pronunciamiento alguno al respecto.

Por último y en relación con la autorización del Consejo de Gobierno el artículo 5.2. del Reglamento General de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid dispone que “*cuando*

*el Gobierno autorice la celebración del contrato deberá autorizar igualmente su modificación cuando sea causa de resolución y la resolución misma, en su caso”.*

Procede por tanto autorización del Consejo de Gobierno, dado que podría ser causa de resolución del contrato al darse las circunstancias previstas en el artículo 211.1 g) de la LCSP.

En virtud de lo expuesto, procede emitir la siguiente

### **CONCLUSIÓN**

El expediente de modificación sometido a Informe **merece el parecer favorable** de este Servicio Jurídico.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma

### **LA LETRADA DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

Firmado digitalmente por: GÓMEZ CUERDA MARÍA PALOMA  
Fecha: 2025.09.04 11:30

**SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA  
CONSEJERÍA DE VIVIENDA, TRANSPORTES E INFRAESTRUCTURAS**