

S.J. 39/2025

Referencia Expte.: A/OBR-012269/2023

INFC: 2025/92

Se ha recibido en este Servicio Jurídico expediente de modificación contrato de obras de **“Mejora de la eficiencia energética de la Residencia de Mayores Alcorcón, incluido en Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Financiado por la Unión Europea NEXTGENERATIONEU”** (A/OBR-012269/2023) código de referencia MRR: C02 I05.14F1-1.

A la vista de la documentación obrante en el expediente administrativo, de conformidad con 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, se emite el siguiente:

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Por Resolución del Gerente de la Agencia Madrileña de Atención Social de fecha 5 de julio de 2023 Los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas particulares de este contrato titulado “Mejora de la eficiencia energética de la Residencia de mayores Alcorcón. Incluido en plan de recuperación, transformación y resiliencia. Financiado por la Unión Europea NextGenerationEU”, A/OBR-012269/2023, Código de referencia MRR: C02. I05. 14F1-1, para su adjudicación por procedimiento abierto con pluralidad de criterios.

El objeto del contrato es la ejecución de obras consistentes en la mejora de la eficiencia energética del edificio de la Residencia de Mayores Alcorcón, de acuerdo con el proyecto técnico de ejecución, denominado “Proyecto básico y de ejecución de mejora de la eficiencia energética de la Residencia de Mayores Alcorcón”. Se llevarán a cabo las siguientes actuaciones en la envolvente térmica y parte de las instalaciones:

- Recubrimiento de las fachadas con un sistema de aislamiento térmico exterior (SATE).
- Sustitución de las ventanas existentes por otras más eficientes energéticamente de PVC y vidrios de baja emisividad.
- Cubiertas con aislamiento en cámara, forjados de porches con proyección de aislante y adición de aislamiento térmico en terrazas
- Sustitución de luminarias actuales por sistema LED en las habitaciones.
- Instalación de extractores en la cubierta,
- Sustitución de equipos

Segundo. - El 22 de diciembre de 2023 se formalizó con la empresa PROFORMA EJECUCIÓN DE OBRAS Y RESTAURACIONES, S.L., con NIF B13434246, el contrato de obras referido, por un importe total de 2.708.915,33 euros (base imponible: 2.238.773,00 euros+ IVA, 21%: 470.142,33 euros).

Posteriormente, por Resolución 1533/2024, de 12 de septiembre, se adopta en el expediente el pago del IVA al tipo reducido del 10 %.

El plazo de ejecución se fijó en 10 meses a contar desde el día siguiente al de la firma del acta de comprobación del replanteo. Posteriormente por Resolución 2253/2024 del Gerente de 19 de diciembre de 2024 se amplía el plazo de ejecución hasta 5 de febrero de 2025, y por Resolución 47/2025 se amplía el plazo de ejecución hasta 24 de febrero de 2025.

Tercero. - Iniciada la ejecución del contrato, con fecha 13 de septiembre de 2024, la Dirección facultativa de las obras, “UTE Ábalo Arquitectura e Ingeniería, S.L. y G. Cabanillas

Arquitectos, S.L.” formula Informe-Solicitud de autorización para la redacción de proyecto modificado, en el que expone la necesidad de redactar una modificación del proyecto de las obras ya que durante el transcurso y desarrollo de la obra se han detectado una serie de cuestiones en el sistema de fachadas, carpintería, cubierta y sistema de climatización, que implican la necesidad de realizar la redacción de un proyecto modificado para poder llevarlas a cabo.

Por Resolución 1708/2024, de 8 de octubre, del Gerente de la Agencia Madrileña de Atención Social, se autoriza la redacción proyecto de las obras a la dirección facultativa de las mismas, previo informe suscrito el 4 de octubre de 2024 por el Subdirector General de Infraestructuras y Equipamiento de la Agencia Madrileña de Atención Social en el que, una vez analizado el Informe de la Dirección facultativa, considera suficientemente justificada dicha modificación, por motivos de interés público y se encuadra en base al art. 205.2.c, de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público(en adelante LCSP), al ser modificaciones no sustanciales que no amplían de forma importante el ámbito del contrato, ya que la alteración de la cuantía del contrato no excede del 15% del precio inicial del mismo.

Cuarto. - El proyecto modificado de las obras es redactado por el arquitecto José Manuel Barrio Losada, profesional de la “UTE Ábalo Arquitectura e Ingeniería, S.L. y G. Cabanillas Arquitectos, S.L.”. La modificación resultante incrementa el proyecto de las obras, en base imponible, en 409.775,83 euros, que supone un incremento porcentual del 14,65% sobre el presupuesto del proyecto original. El 18 de diciembre de 2024, la Oficina de Supervisión de Proyectos, Obras e Instalaciones de la Agencia Madrileña de Atención Social, emitió informe favorable del proyecto modificado redactado por el arquitecto José Manuel Barrio Losada. El proyecto es aprobado mediante la Resolución 2259/2024, de 19 de diciembre, del Gerente de la Agencia Madrileña de Atención Social, previo informe de supervisión favorable de 18 de diciembre de 2024.

Quinto. - Con fecha 13 de enero de 2025, la Subdirección General de Infraestructuras y Equipamiento suscribe Propuesta para la modificación del contrato de obras de “Mejora de la eficiencia energética de la Residencia de Mayores Alcorcón. incluido en Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Financiado por la Unión Europea NEXTGENERATIONEU”, consideradas modificaciones no sustanciales que no amplían de forma importante el ámbito del

contrato, ya que la alteración de la cuantía del contrato no excede del 15% del precio inicial del mismo, cuantificando el incremento del precio del contrato y considerando que es necesario un aumento del plazo de ejecución en 1 mes y 20 días respecto al proyecto inicial.

Sexto: Concedido trámite de audiencia al contratista de las obras y a los redactores del proyecto, han manifestado su conformidad mediante escritos de fecha 15 de enero de 2025.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - El párrafo segundo de la disposición transitoria primera de la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector público, remite a la normativa anterior para regular las modificaciones de los contratos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley. Así dice: “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.*” La disposición transitoria primera no especifica el régimen del contrato tras la adjudicación, pero se sobreentiende que, si es adjudicado bajo la nueva Ley, los efectos, cumplimiento, modificaciones y extinción serán conforme a ésta.

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, entró en vigor el 9 de marzo de 2018, y el presente contrato fue formalizado el 22 de diciembre de 2023.

La normativa aplicable viene constituida por 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 (en adelante LCSP). Y en cuanto no se oponga a lo establecido en la LCSP, se aplicará, el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado mediante Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP), en todo lo que no se oponga a la legislación anterior de contratación pública, así como el Reglamento General de contratación Pública de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 49/2003, de 3 de abril.

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector público, contempla la posibilidad de modificar los contratos en el artículo 203, como una de las prerrogativas de la Administración en la contratación administrativa:

“...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.

3. Las modificaciones del contrato deberán formalizarse conforme a lo dispuesto en el artículo 153, y deberán publicarse de acuerdo con lo establecido en los artículos 207 y 63”.

Por su parte, los artículos 204, 191, 153, 207, 63 establecen los requisitos a que está sujeta la modificación de los contratos, de manera que:

- Sólo podrán introducirse modificaciones por razones de interés público.

- Deben estar previstos en los pliegos o en el anuncio de licitación, no sólo la posibilidad de modificación del contrato, sino, también, los supuestos en que podrá modificarse. En otro caso, sólo cabrá la modificación en las circunstancias y con los límites establecidos en el artículo 205.

- También deben detallarse las condiciones, alcance y límites de la misma, el porcentaje del precio al que puede afectar, que no podrá afectar a más de un 20%, y el procedimiento a seguir.

- La modificación no podrá suponer el establecimiento de nuevos precios unitarios no previstos en el contrato, ni alterar la naturaleza global del contrato inicial. En todo caso, se entenderá que se altera este si se sustituyen las obras, los suministros o los servicios que se van a adquirir por otros diferentes o se modifica el tipo de contrato. No se entenderá que se altera la naturaleza global del contrato cuando se sustituya alguna unidad de obra, suministro o servicio puntual.

- Deberá formalizarse conforme a lo dispuesto en el artículo 191, 153, 207 y 63 de la LCSP.

Por otro lado, y de tratarse de un modificación de un contrato de obras debe estarse a lo dispuesto en el artículo 242 de la LCSP.

Segunda. - En el caso sometido a informe, el pliego de cláusulas administrativas particulares, en adelante PCAP, no recoge la posibilidad de modificar el contrato, por lo que sólo sería admisible la modificación en las circunstancias y con los límites establecidos en el artículo 205.

El mismo establece: *“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, sólo 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.”

Respecto al primero de los requisitos, la presente modificación se fundamenta en el supuesto recogido en el art. 205.2 c), es decir, “Cuando las modificaciones no sean sustanciales”.

Dicho precepto exige justificar especialmente la necesidad de las mismas, indicando las razones por las que esas prestaciones no se incluyeron en el contrato inicial.

Exigencia a la que parece responder la propuesta de modificación del contrato suscrita 13 de enero de 2025, por el Subdirector General de Infraestructuras y Equipamientos, al justificar la necesidad de modificación y su no inclusión en el contrato inicial, remitiéndose al apartado 3 del Informe-Propuesta de fecha 04 de octubre de 2024 de la Subdirección General de Infraestructuras y Equipamientos, donde “*se realiza una justificación detallada de la necesidad y las razones por las cuales estas prestaciones no fueron incluidas en el contrato inicial:*

Fachadas y cubierta

Razones por las que no se incluyeron en contrato:

Las fachadas y cubiertas de la residencia han experimentado un deterioro progresivo desde la fecha de redacción del proyecto hasta el inicio de las obras, debido principalmente los efectos de diversos temporales, como, por ejemplo, DANA (Depresión Aislada en Niveles Altos) que se produjo en las fechas 2,3 y 4 de septiembre de 2023, con sus intensas lluvias y vendavales, que acabaron agravando las condiciones de estas superficies con un deterioro acelerado de las capas de acabado de fachada. Asimismo, se han incrementado el número de instalaciones exteriores sobre la fachada con posterioridad a la incoación del expediente administrativo de obras.

Justificación de la necesidad:

Esto hace inviable la ejecución de los trabajos sobre el soporte sin un previo saneado de los mismos. Tanto para la ejecución del Sistema de Aislamiento Térmico Exterior (SATE) como para la imprimación de clorocaucho en las cubiertas, es esencial realizar un proceso de preparación

del soporte. Dicho proceso incluirá el levantado de instalaciones, de manera que se protejan frente al acción del necesario lavado con agua a presión para las fachadas, así como la reparación e imprimación de pintura impermeabilizante al clorocaucho reforzado con fibra para las cubiertas. Estas medidas garantizarán que las superficies estén en condiciones óptimas para la correcta ejecución de las obras.

Carpinterías (puertas y ventanas)

Razones por las que no se incluyeron en contrato:

En la fase de proyecto se realizaron muestreos y comprobaciones para definir la composición constructiva de los muros y carpinterías existentes, cuyos datos se tuvieron en cuenta para la redacción del mismo. No obstante, durante el transcurso de la obra al comprobar la totalidad de los espacios y habitaciones del edificio, se ha observado que algunas paredes no son completamente verticales.

Asimismo, en un análisis detallado en el proceso de obra del cajón de persiana o capitalizado de madera existente, se ha determinado que no es posible su reutilización ni adaptación en la ejecución, debido al deterioro producido por los diversos temporales acaecidos mencionados anteriormente.

Estas dos circunstancias han revelado la necesidad de adaptar la ejecución de las carpinterías para asegurar una instalación correcta y eficiente.

Justificación de la necesidad:

La falta de verticalidad de las paredes requiere la incorporación de perfiles adicionales que permitan compensar estos desajustes. Esta solución, aunque no se precise en la totalidad de las carpinterías de la residencia, se adopta como solución única y homogénea para todas, de forma que se eviten errores en el proceso de fabricación y ejecución. La inclusión de estos perfiles de resalto es esencial para absorber las irregularidades y garantizar que las nuevas carpinterías se ajusten correctamente a las paredes, y aporten mayor seguridad para los residentes y trabajadores del centro, al disponer de canto redondeado que no produzca cortes ni lesiones.

Respecto a los cajones de persiana será necesario la realización de trabajos para su demolición y retirada, con el remate de huecos y ajustes de cortineros en el falso techo, de manera que se garantice su correcta ejecución.

Limitadores de apertura (ventanas)

Razones por las que no se incluyeron en contrato:

Aunque las carpinterías del proyecto cumplen con lo requerido en normativa, derivado de acontecimientos recientes como el suceso ocurrido en el Centro Orpea Madrid Puerta de Hierro, ubicado en la calle Alfonso Fernández Clausells el 16 de julio de 2023, se pretende integrar limitadores de apertura en algunas de las ventanas de ciertas áreas del edificio que suponen un riesgo de caída accidental o voluntaria por parte de los residentes. Esta decisión responde a una evaluación detallada realizada durante la fase de construcción, en la que se identificaron oportunidades para mejorar la seguridad de manera más específica.

Justificación de la necesidad:

La incorporación de estas medidas adicionales busca reforzar la protección contra riesgos potenciales en zonas críticas del edificio, asegurando así un nivel superior de seguridad para los ocupantes, principalmente personas de avanzada edad.

Estas adaptaciones son parte de un enfoque proactivo para optimizar la seguridad, cuyo importe es reducido en relación con la mejora sustancial en seguridad.

Sistema de climatización (modificación 2):

Razones por las que no se incluyeron en contrato:

En la fase de redacción y aprobación del proyecto se contempló la instalación de climatización con 2 sistemas de 2 unidades de Volumen de Refrigerante Variable (VRV) cada uno (total 4 unidades) para distribuir a todo el edificio, cumpliendo con lo requerido en normativa.

Justificación de la necesidad:

En respuesta a las actuales necesidades de sectorización e independencia de las diferentes salas y áreas del centro, y en búsqueda de disminuir el riesgo en el caso de posibles roturas y escapes

del refrigerante; se propone dividir el sistema en el mayor número de zonas independientes, minimizando así los riesgos de accidentes para el personal y residentes del centro.

Además, esta medida mejorará las condiciones del mantenimiento de la instalación, permitiendo intervenciones y reparaciones de manera localizada, sin que la residencia tenga la necesidad de interrumpir todo el sistema y dejándola temporalmente sin climatización.

Así mismo, el gas refrigerante proyectado es el R410A cumpliendo con la normativa actual; no obstante, según el Reglamento (UE) 517/2014, se introdujo una limitación sobre el uso de este gas, indicando que no podrá usarse en ciertos equipos de aire acondicionado en un futuro, limitando en exceso las futuras labores de mantenimiento de las máquinas en caso de una avería. Por esta razón, se recomienda actualizar los modelos de esta instalación para poder utilizar el sistema refrigerante R32, que no solo cumple con las normativas vigentes, sino que también ofrece una mejora sustancial en la eficiencia energética.

Esta actualización implicará la implementación de al menos 16 sistemas independientes (tipo multisplit y mini VRV), que permitirán esa adecuada sectorización de los espacios y limitará volumen máximo de refrigerante garantizando la seguridad.”

Por otro lado, el mencionado artículo art. 205.2 c), desarrolla lo que debe entenderse por modificación sustancial, diciendo:

“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. ° 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. ° 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. ° 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.

Tal y como recoge la propuesta de modificación, la modificación del contrato de obras se traduce en un incremento inferior al 15 % del precio inicial del mismo, IVA excluido, más concretamente supone un incremento del 14.65%, recogido así en el apartado 10 del Informe de supervisión del proyecto. Tras el debido razonamiento, la propuesta de modificación concluye que no es una modificación sustancial al no darse ninguno de los requisitos enumerados en el art. 205.2c) de la LCSP.

Por otro lado, respecto al segundo de los requisitos, el art. 205.1b) exige que la modificación se limite a introducir las variaciones estrictamente indispensables para responder a

la causa objetiva que la haga necesaria. La modificación del contrato de obra parece atender exclusivamente a las variaciones introducidas en el proyecto de obra, necesarias según el criterio técnico de la dirección facultativa, tal y como se detalla en el apartado 4 de la Solicitud de Autorización para la Redacción del Proyecto Modificado de Obras, que coincide con el criterio técnico de la Subdirección General de Infraestructuras y Equipamientos, tal y como manifiesta en informe- propuesta de modificación suscrito el 13 de enero de 2025.

En cuanto al procedimiento, siendo aplicable la LCSP, nos remitimos a los arts. 191, 153, 206, 207 y 63 de la LCSP.

De conformidad con lo establecido en el artículo 242 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), en relación, con el artículo 191 de la LCSP, se procede a dar, audiencia al contratista y al redactor del proyecto. Consta igualmente el proyecto de modificación aprobado previo informe de supervisión favorable, donde se indica que la referida modificación del proyecto reúne cuantos requisitos son exigidos por la LCSP y por el RGLCSP.

A los efectos del art. 236 de la LCSP, consta suscrita el acta de replanteo previo el 8 de enero de 2024.

No sería necesario el informe de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, al no cumplirse los supuestos necesarios para ello de conformidad con el apartado 3. B) del precitado artículo 191.

Por otro lado, de ser el supuesto contemplado, debiera recordarse lo dispuesto en el art. 242.3 LCSP, en relación comprobación material de la inversión.

Por lo expuesto procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

Examinado el expediente de modificación del contrato de obras de “Mejora de la eficiencia energética de la Residencia de Mayores Alcorcón, incluido en Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Financiado por la Unión Europea NEXTGENERATIONEU” (A/OBR-012269/2023) código de referencia MRR: C02 I05.14F1-1.” se emite informe favorable al mismo, sin perjuicio de las observaciones realizadas.

Es cuanto tiene el honor de informar, salvo mejor criterio fundado en Derecho.

Madrid, a fecha de firma

LA LETRADA- JEFE ADJUNTA DEL SERVICIO JURÍDICO EN LA CONSEJERÍA
DE FAMILIA, JUVENTUD Y ASUNTOS SOCIALES.

Fdo.: Marta Aguirre Pellín

- DIVISIÓN DE CONTRATACIÓN DE LA AMAS.