



S.J.: 520/2025

INFC: 2025/2646

Se ha recibido en el Servicio Jurídico de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, para su preceptivo informe, el **Proyecto de Resolución del Gerente de la Agencia Madrileña de Atención Social por el que se modifica el contrato de obras de “Remodelación integral de la Residencia de Mayores de Navacarnero”, incluido en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, Financiado por la Unión Europea-NextGenerationEU**”.

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

Primero. - Ha tenido entrada en esta Abogacía General un oficio, en el que se interesa la emisión del preceptivo informe, a propósito de la modificación del contrato referenciado.

A la petición de informe se acompaña la siguiente documentación:

- Antecedentes del contrato.
- Proyecto de obras.



- Solicitud de modificación del contrato de obras de “Remodelación integral de la Residencia de Mayores de Navacarnero”, incluido en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, Financiado por la Unión Europea-NextGenerationEU”, presentada por el representante de la entidad UTE ESTUDIO NORNIELLA – CEMOSA.
- Propuesta de modificación del proyecto de la obra suscrita con fecha 19 de febrero de 2025 por la Subdirección General de Infraestructuras y Equipamientos.
- Resolución 283/2025, de 20 de febrero, del Gerente de la Agencia Madrileña de Atención Social, por la que se acuerda la iniciación del expediente de modificación del contrato de obras referenciado y autorizándose la redacción de la modificación del proyecto de las obras.
- Acta de replanteo previo del proyecto.
- Informe favorable de la Oficina de Supervisión de Proyectos, Obras e Instalaciones de la Agencia Madrileña de Atención Social, de 12 de noviembre de 2025, de supervisión del proyecto realizado por los arquitectos redactores del proyecto inicial de la UTE “ESTUDIO NORNIELLA-CEMOSA AMAS LOTES 1 Y 2”, y posterior informe de corrección de errata.
- Resolución 2026/2025 del Gerente de la Agencia Madrileña de Atención Social por la que se aprueba el modificado nº 1 de proyecto básico y de ejecución de “Remodelación integral de la residencia de mayores Navacarnero”.
- Propuesta de modificación del proyecto de la obra suscrita con fecha 17 de noviembre de 2025 por la Subdirección General de Infraestructuras y Equipamientos.
- Tramite de audiencia al contratista.
- Conformidad de la contratista.



Segundo. – El 13 de diciembre de 2023 se formalizó con la empresa GESTIÓN Y EJECUCIÓN DE OBRA CIVIL, S.A., el contrato de obras de “Remodelación integral de la Residencia de Mayores de Navalcarnero, incluido en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, Financiado por la Unión Europea-NextGenerationEU”, por un importe total de 26.762.187,67 euros (IVA 21% incluido) y un plazo de ejecución de 27 meses. Posteriormente, por Resolución 1540/2024 del Gerente de la Agencia Madrileña de Atención Social, de 16 de septiembre, se adoptó el pago del IVA al tipo reducido del 10% por lo que el importe total del contrato (incluido IVA), pasa a ser 24.329.261,52 euros.

El acta de comprobación de replanteo se suscribió el día 8 de enero de 2024, siendo firmada por el director de obra, Don Alfredo Norniella en representación de la UTE ESTUDIO NORNIELLA – CEMOSA, por Don Raúl Zorita Luna en representación de la dirección de ejecución de obra, y por los representantes de la entidad GESTIÓN Y EJECUCIÓN DE OBRA CIVIL, S.A, adjudicataria del contrato de obras, y de la Agencia Madrileña de Atención Social.

Tercero.- Con fecha 29 de octubre de 2024 se recibe solicitud de modificación del contrato de obras de “Remodelación integral de la Residencia de Mayores de Navalcarnero”, presentada por la dirección facultativa de la obra, la UTE ESTUDIO NORNIELLA – CEMOSA, exponiendo la necesidad de redactar un proyecto modificado debido a las circunstancias imprevistas indicadas en dicho informe, en aplicación del supuesto establecido en el artículo 205.2.b), 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 (en adelante LCSP).

Cuarto.- Con fecha 19 de febrero de 2025, la Subdirección General de Infraestructuras y Equipamientos suscribe propuesta de modificación del proyecto de las obras, una vez analizada la solicitud de la dirección facultativa de las obras, acordándose, mediante



Resolución 283/2025, de 20 de febrero, del Gerente de la Agencia Madrileña de Atención Social, la iniciación del expediente de modificación del contrato de obras referenciado y autorizándose la redacción de la modificación del proyecto de las obras.

Con objeto de redactar la modificación del proyecto, por Resolución del Gerente, de 14 de abril de 2025, se modificó el contrato para la redacción del proyecto de las obras y la dirección facultativa de las mismas formalizado con la UTE ESTUDIO NORNIELLA-CEMOSA AMAS LOTES 1 Y 2”.

Entregado el proyecto modificado, la Oficina de Supervisión de Proyectos, Obras e Instalaciones de la Agencia Madrileña de Atención Social emite, el 12 de noviembre de 2025, informe favorable de supervisión del proyecto realizado por los arquitectos redactores del proyecto inicial de la UTE “ESTUDIO NORNIELLA-CEMOSA AMAS LOTES 1 Y 2”, que es aprobado ese mismo día mediante Resolución 2026/2025 del Gerente de la Agencia Madrileña de Atención Social.

Quinto.- Con fecha 17 de noviembre de 2025, la Subdirección General de Infraestructuras y Equipamientos suscribió propuesta para la modificación del contrato de obras de “Remodelación integral de la Residencia de Mayores de Navalcarnero”, que, en atención a su contenido y alcance, considera una modificación derivada de circunstancias sobrevenidas que fueron imprevisibles en el momento de la licitación del contrato, que no conlleva un incremento del precio del contrato y valorando necesaria la ampliación del plazo de ejecución de las obras en 2 meses.

Sexta.- Se ha concedido trámite de audiencia al adjudicatario del contrato, quien ha manifestado su conformidad con la modificación propuesta, mediante escrito de fecha 3 de diciembre de 2025.



CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - 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.

Segunda. - 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.”.

Por lo tanto, 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 y por el propio PCAP, mientras que en caso de que no esté prevista, habrá que estar a lo dispuesto en el artículo 205.

En el presente caso, se persigue modificar el contrato por una causa de modificación no prevista en el PCAP, pues este documento, en su apartado 22 no contempla causas de modificación, por lo que se aplicará la regulación establecida en el mencionado artículo 205. En concreto, la causa de modificación encajaría en el supuesto contemplado en la letra b) del apartado 2 del artículo citado que señala la posibilidad de modificar un contrato cuando se deba a circunstancias sobrevenidas y que fueran imprevisibles en el momento en que tuvo lugar la licitación del contrato. Esta modificación estaría sometida al cumplimiento de tres requisitos:

- 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.



En el supuesto analizado, la propuesta de modificación del contrato emitida por la Subdirección General de Infraestructuras y Equipamientos el 17 de noviembre de 2025, en relación con la necesidad de modificación, dice lo siguiente:

“Durante la ejecución de las obras se informa a la Subdirección de Infraestructuras y Equipamiento de las siguientes afecciones e imprevisiones encontradas durante la ejecución de los trabajos:

1. Imprevisiones de índole geotécnica.

Se realizó un estudio geotécnico en agosto de 2022 encargado por la promotora de la obra (AMAS) que sirvió de base para la redacción del proyecto básico y de ejecución de remodelación integral de la residencia de mayores de Navacarnero. Este estudio geotécnico proporcionaba resultados sobre el contenido de sulfatos de las tierras, pero no de las aguas analizadas en la zona de ejecución de la cimentación del nuevo edificio a construir en fase 1. En consecuencia, el tipo de hormigón prescrito en el proyecto no contemplaba supuestos de agresividad de las aguas.

Durante la ejecución de la cimentación y ante el afloramiento de agua en las zanjas de cimentación, la dirección facultativa solicitó su caracterización al laboratorio de ensayos ADAMAS. Los ensayos presentaron agresividad de las aguas por sulfatos. Solicitados a la empresa de control de calidad de las obras INTEMAC, la elaboración de ensayos independientes para contrastar, los resultados confirmaron la agresividad de las aguas por sulfatos.

En el momento de disponer de los resultados proporcionados por INTEMAC, la cimentación y la solera de planta sótano tenían un grado de ejecución elevado.

Una vez realizadas las comparaciones de los resultados entre los estudios geotécnicos previos y posteriores a la ejecución de la obra, se concluye que el motivo de la discrepancia entre los sucesivos informes puede estar relacionado con la variación del



nivel freático desde los ensayos iniciales y el aumento de concentración de sulfatos del agua aflorada en los terrenos afectados.

A la vista de la situación, se han tomado las siguientes decisiones consensuadas entre todos los agentes intervinientes en la obra:

- Empleo de hormigones sulforresistentes en el resto de la cimentación por ejecutar.
- Disposición de líneas de drenaje enterradas por debajo de la cara inferior de cimentación y solera de planta sótano para evacuar por gravedad el agua del terreno hacia la red de saneamiento.
- Ejecución de pozos drenantes para verificar visualmente el nivel freático.

Las medidas paliativas adoptadas siguen directrices que evitan soluciones más gravosas para paliar las circunstancias sobrevenidas e imprevisibles de índole geotécnica, tales como la demolición de la solera ejecutada, realización de forjado sanitario no previsto en proyecto y protección del hormigón de la cimentación ya ejecutada contra sulfatos.

2. Imprevisiones por el estado actual de la cimentación y estructura del edificio existente.

La Propiedad (AMAS) no tiene constancia documental técnica de la cimentación y estructura del edificio existente de la residencia, por lo que no constan los datos de dimensionamiento, resistencia del hormigón ni el tipo de armaduras empleadas en su construcción. La caracterización de los elementos que componen la cimentación y estructura para averiguar esos datos con anterioridad a la redacción del proyecto hubiera supuesto una campaña invasiva notable del edificio existente, una elevada inversión económica y de tiempo teniendo en cuenta el obligado traslado de residentes por fases.

Análogamente realizar la caracterización completa del edificio existente una vez finalizada la fase 1 y trasladados todos los residentes al nuevo edificio, supondría un retraso de tiempo en la ejecución inasumible para el cumplimiento de los plazos señalados en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, financiado por la Unión Europea – Nextgenerationeu



Aun así, iniciada la obra, se ha realizado un número mínimo de ensayos en la estructura del edificio existente en la zona de unión con el edificio nuevo. Estos ensayos han proporcionado resultados muy dispersos en cuanto a resistencia y armado de los hormigones de forjados, pilares y vigas.

En base a esto se ha consensuado por todos los agentes intervinientes en la obra las siguientes actuaciones:

- No ejecutar una galería de servicio proyectada como conexión entre el edificio de nueva construcción y el existente, sustituyéndola por un simple paso de instalaciones previsto para necesidades futuras, debido a la no coincidencia de cotas de nivel entre lo proyectado y lo existente que supone la demolición parcial de un muro perimetral de cimentación en el punto de conexión de la galería de servicios con el edificio existente. La demolición del muro de cimentación implica apearse y reforzar la estructura afectada de parte del edificio.
- Mantener el estado actual de cargas del edificio existente, desplazando la colocación de las instalaciones de clima previstas en su cubierta a la cubierta del edificio nuevo.

3. Imprevisiones del estado actual del sótano.

No se ha tenido conocimiento preciso hasta comenzadas las obras al acceder a zonas ocultas.

La presencia de estructuras ocultas no documentadas, la configuración de las distintas cimentaciones del edificio existente, las cámaras sanitarias y la disposición de la red de saneamiento, condicionan la distribución en planta sótano. Algunas de las soluciones específicas no estaban contempladas en el proyecto, lo que obliga a reubicar diversos usos de esta planta.

4. Imprevisiones por servidumbres y el estado actual de infraestructuras existentes de las que no se tenía constancia documental en el momento de la redacción del proyecto



respecto de un terreno reclamado por la parcela colindante y otros requisitos exigidos por las distintas compañías suministradoras.

Las instalaciones de ventilación/climatización, saneamiento, electricidad, telecomunicaciones, se han tenido que adaptar a la realidad física de la obra y a los requisitos efectuados por Iberdrola, Canal YII y Madrid Digital.

Por otra parte, la adjudicación de la parcela colindante a la de la residencia para la construcción de viviendas del Plan VIVE, ha puesto de manifiesto un error en las dimensiones de la parcela de la residencia que ha habido que adecuar al planeamiento vigente y ha afectado a la red de saneamiento existente. Lo que ha provocado la modificación de la ubicación del pozo de registro final de dicha red.

Estas circunstancias, en su conjunto, requieren de manera necesaria el diseño de soluciones específicas no contempladas en el proyecto inicial, así como la introducción de una serie de modificaciones al mismo, en todos los casos debidas a causas sobrevenidas e imposibles de prever durante su redacción, y que se indican a continuación:

1.1 Empleo de hormigones sulforresistentes en parte de los elementos de cimentación.

1.2 Disposición de líneas de drenaje enterradas por debajo de las caras inferiores de las zapatas de cimentación a evacuar por gravedad a la red de saneamiento, así como la ejecución de pozos drenantes que permitan verificar visualmente los niveles del freático.

2.1 Eliminación de la galería de interconexión de los edificios existente y nuevo en planta sótano.

2.2 Desplazamiento de las instalaciones de cubierta desde el edificio existente (fase 2 de ejecución de obra) hasta la cubierta del edificio ampliación (fase 1 de ejecución de obra).

3.1 Nueva distribución de la planta sótano del edificio existente, así como de sus instalaciones.



4.1 Adecuación de las instalaciones de saneamiento a la realidad física de la obra.

4.2 Adaptación del Centro de Transformación y adecuación de la instalación de electricidad del edificio.”

De todo ello se deduce que, en efecto, existen circunstancias sobrevenidas que justificarían la tramitación de una modificación del contrato de obras de “Remodelación integral de la Residencia de Mayores de Navacarnero, incluido en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, Financiado por la Unión Europea-NextGenerationEU”, no resultando alterada la naturaleza global del contrato como consecuencia de dicha modificación.

Por lo que respecta al importe de la modificación, de acuerdo con lo previsto en la propuesta de la modificación del contrato, los cambios se traducirán en la aprobación de una serie de precios contradictorios y en la regularización de mediciones en aquellas partidas de proyecto afectadas como consecuencia de las modificaciones del proceso constructivo para resolver técnicamente los imprevistos detectados durante la ejecución de la obra, no suponiendo un incremento del presupuesto de ejecución material adjudicado.

Esto expuesto, la modificación propuesta se ajusta a las previsiones del pliego, y a legalidad vigente.

Tercera. -Desde el punto de vista procedimental, se ha seguido la tramitación prevista con carácter general para el ejercicio de las prerrogativas en materia de contratación en el artículo 191 de la LCSP, así como las especialidades contempladas en su artículo 207, habiéndose cumplimentado en particular, el trámite de audiencia a la contratista adjudicataria, que ha manifestado su conformidad con la misma.



No es necesario el informe de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, al no cumplirse los presupuestos necesarios para ello de conformidad con el apartado 3.b) del precitado artículo 191. En cualquier caso, deberá atenderse a lo preceptuado en el artículo 203.3, en relación con los artículos 207 a 63, en lo concerniente a la formalización y publicidad de la modificación.

Cuarta. - En relación a la garantía definitiva, teniendo en cuenta que, como consecuencia de la presente modificación, el contrato no ha experimentado variación en el precio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 109.3 de la LCSP, no tendrá que reajustarse la garantía inicialmente constituida.

En virtud de lo expuesto, procede emitir la siguiente

CONCLUSIÓN

El Proyecto de Resolución del Gerente de la Agencia Madrileña de Atención Social por el que se modifica el contrato de obras de “Remodelación integral de la Residencia de Mayores de Navalcarnero”, incluido en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, Financiado por la Unión Europea-NextGenerationEU”, merece el parecer favorable de este Servicio Jurídico.

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

Madrid, a fecha de firma

**LA LETRADA JEFE EN LA CONSEJERIA DE FAMILIA,
JUVENTUD Y ASUNTOS SOCIALES**

Firmado digitalmente por: GONZALEZ MERINO MERCEDES
Fecha: 2025.12.17 12:49

Fdo. Mercedes González Merino



La autenticidad de este documento se puede comprobar en
<https://gestiona.comunidad.madrid/csv>
mediante el siguiente código seguro de verificación: **1222187204571741805642**