



Sr. S. de Vega, Presidente
Sr. Ramos Antón, Consejero
Sra. Ares González, Consejera
Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 4 de julio de 2019, ha examinado el *procedimiento de modificación de contrato suscrito entre la Gerencia Regional de Salud y qqq1, S.A.*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 13 de junio de 2019 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de modificación del contrato de redacción de los proyectos de ejecución, estudio de seguridad y salud, proyectos de actividad y ejecución de las obras del Plan Director del Complejo Hospitalario de xxxx*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 14 de junio de 2019, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 297/2019, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia a la Consejera Sra. Ares González.

Primero.- El 24 de octubre de 2007 la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León y la U.T.E. qqq1, S.A. – qqq2, S.L.-qqq3, S.A. formalizan el contrato de redacción de los proyectos de ejecución, estudio de seguridad y salud, proyectos de actividad y ejecución de las obras del Plan Director del Complejo Hospitalario de xxxx. El importe del contrato es de 165.923.362,00



euros y el plazo de ejecución es de 75 meses (3 meses para la redacción de los proyectos de ejecución, estudio de seguridad y salud y proyectos de actividad, y 72 meses para la ejecución de las obras).

Según consta en la propuesta de resolución (no figuran en el expediente documentos relativos a estos hechos):

- El 24 de julio de 2008 se firma el acta de comprobación de replanteo y las obras se inician el 30 de septiembre de 2008.

- Por Resolución de 20 de noviembre de 2012, del Director Gerente de la Gerencia Regional de Salud, se autoriza la cesión del contrato a favor de qq1 S.A.

- El 7 de marzo de 2014 aprueba el modificado nº 1 del Proyecto del Complejo Asistencial Universitario de xxxx y el 27 de junio de ese año se formaliza la modificación del contrato, que aumenta su importe en 34.573.005,63 euros, IVA incluido, y el plazo de ejecución en 21 meses, de los cuales 456.845,71 euros y tres meses corresponden a redacción de proyectos. (Según se indica en el informe del arquitecto del Servicio de Infraestructuras y Patrimonio, citado en el antecedente de hecho quinto, tal modificación supuso un incremento del precio del contrato de un 19,975709663 %).

- El 23 de octubre de 2018 se aprueba el modificado nº 2 del Proyecto del Complejo Asistencial Universitario de xxxx, que no conlleva aumento de precio ni de plazo de ejecución.

Segundo.- El 20 de noviembre de 2018 qq4, S.L. (dirección de obra, según la propuesta de resolución) presenta una solicitud de modificado nº 3 del contrato, con un incremento del presupuesto estimado de 3.995.131,10 euros. Señala que "Tras la realización del modificado nº 2 del proyecto han surgido necesidades nuevas y sobrevenidas que por razones de interés público, según el art. 101 de la LCAP 2/2000, deben ser recogidas en una modificación del contrato". Las circunstancias que motivan tal modificado pueden resumirse en dos tipos de actuaciones:

1) Obras en edificios de hospitalización y bloques técnicos que responden a las modificaciones puntuales al Plan Funcional del Complejo



Asistencial Universitario de xxxx, aprobadas por Resolución de 24 de julio de 2018 del Director Gerente de la Gerencia Regional de Salud, en lo que se refiere a la ampliación del área de Cardiología Invasiva y Hospital de Día del Corazón y a la ampliación de Hospital de Día Médico.

2) Obras de accesos: incluyen la urbanización y accesos de la fachada sur del Hospital, adaptándolo al trazado del vial, cotas y rasantes respecto del proyecto de la nueva avenida que va a ejecutar próximamente el Ayuntamiento, y el cierre del vallado hasta la barandilla del viaducto sobre el Paseo de ccc1, requerido por el Ayuntamiento el 29 de mayo de 2018 tras advertir que era insuficiente el cerramiento propuesto.

Se adjunta un "Documento Técnico" que analiza tales circunstancias, realiza una descripción detallada de las obras a ejecutar y estima un incremento del presupuesto de 3.995.131,10 euros (52.780,10 euros para la redacción del proyecto, con un plazo de ejecución de un mes, y 3.942.351,00 euros para las obras, con un plazo de ejecución de seis meses). Asimismo, señala que esta modificación requerirá la realización de precios contradictorios y reajuste de las unidades del proyecto vigente.

Tercero.- El 21 de noviembre de 2018 el arquitecto del Servicio de Infraestructuras y Patrimonio de la Gerencia Regional de Salud informa favorablemente la solicitud de autorización de modificación del contrato. El informe extracta las circunstancias recogidas en el "Documento Técnico" de la dirección de obra. Así:

- En cuanto a las obras en edificios de hospitalización y bloques técnicos, señala que "esto implicará que la Unidad Funcional de Electrofisiología [esté] organizada en dos salas (inicialmente una), separadas por una zona de control. También se solicita la habilitación de una sala para control de marcapasos y dispositivos (arritmias). Además son necesarios espacios de apoyo como despachos médicos, zonas de trabajo, zona de espera de camas y almacenes.

»Y en el Hospital de Día del Corazón que contendrá una zona diáfana para 12 puestos (6 sillones y 6 camas). Como espacios de apoyo contendrá un control de enfermería, aseos, vestuarios, almacén, despacho médico y sala de descanso del personal.



»Además del incremento de 20 puestos (sillones de tratamiento) en el Hospital de Día Médico (documento facilitado).

- En relación con las obras de accesos, se pone de manifiesto que "Las obras de urbanización figuraban y eran objeto del proyecto del contrato de referencia si bien las nuevas circunstancias de la definición definitiva del proyecto del vial municipal no se podían prever en el momento de la redacción del proyecto modificado anterior, por esto se hace necesario la redacción del proyecto modificado 3 de ejecución y la ejecución de las obras de urbanización correspondientes por cuenta del contratista de la obra principal, para asegurar su adecuación a las necesidades del uso hospitalario y que se puedan finalizar las obras en las fechas previstas". Describe las circunstancias y las obras a ejecutar.

Cuarto.- El 12 de febrero de 2019 el jefe de Servicio de Infraestructuras y Patrimonio informa favorablemente la modificación nº 3 del contrato. En tal informe se exponen las siguientes circunstancias que motivan la modificación:

A) En cuanto a las obras en edificios de hospitalización y bloques técnicos:

"En la definición del Plan Funcional de 2013 (...) no se contemplaba la disponibilidad del Hospital de Día de Cardiología, ni la segunda sala de electrofisiología. El Hospital de Día inició su funcionamiento en 2014.

»Tal como se justifica en el informe de 11 de julio de 2018 del Servicio de Cartera de Servicios de la Gerencia Regional de Salud, en base a la tendencia más intervencionista y el desarrollo de técnicas menos agresivas en atención a los pacientes con patologías cardiacas, ha habido un importante incremento de los procedimientos realizados en el área de cardiología invasiva desde el año 2014 que se prevé que continúe en aumento; se observa en el período 2014-2017 un incremento del 16 % en la actividad de las salas de Hemodinámica y del 32 % en la sala de electrofisiología, muy superior al esperado en 2013.

»En cuanto a la actividad del Hospital de Día del Corazón, muestra un incremento muy elevado, siendo actualmente del 156 % superior al



momento de su creación en 2014. Este contará con 12 puestos (6 camas y 6 sillones) que se incorporan al Plan Funcional.

»Por otro lado, en informe de la Dirección General de Asistencia Sanitaria de 22 de febrero de 2018 se justifica la ampliación de 20 puestos (sillones) del Hospital de Día Médico Polivalente respecto a los incorporados en el Plan funcional de 2013, teniendo en cuenta el incremento de la actividad en el nº de tratamiento de pacientes del Hospital de Día de los dos últimos años 2016-2017 (+9 %), que se prevé que continúe con tendencia ascendente.

»Todo lo anterior ha sido el fundamento para la modificación del Plan Funcional aprobada el 24 de julio de 2018”.

B) En relación con las obras de accesos:

“El Plan General de Ordenación Urbana de xxxx, y el Estudio de Detalle que lo desarrolla y regula las condiciones urbanísticas para la obtención de la licencia de obras concedida al nuevo hospital, prevé accesos rodados y peatonales al Complejo Hospitalario por un nuevo vial sur que conecta el Paseo de ccc1 con la Avda. ccc2 de la ciudad de xxxx y en paralelo al río ccc3 y la fachada principal del nuevo hospital, calificado como sistema general y por tanto de ejecución municipal.

»Aunque el proyecto de ejecución del nuevo Complejo Hospitalario en el año 2014 incluye la previsión de urbanización interior de toda la parcela y accesos a los edificios, en el momento de redactar no se había aprobado definitivamente un proyecto para este vial municipal, lo que motivó que el proyecto Modificado nº 1 del Complejo Hospitalario solo contuviese la previsión en planimetría –siguiendo los planos urbanísticos-, pero no pudieron definirse las características ni soluciones constructivas de dichos accesos al nuevo hospital, como las rasantes y alineaciones definitivas, al igual que fue imposible conocer el sistema de contención de los terrenos que debía ejecutarse contra el proyecto de vial que no estaba definido.

»El proyecto de este vial municipal se ha elaborado por el Ayuntamiento de xxxx con diferentes versiones en los últimos años, y finalmente en noviembre de 2017 comunican la aprobación del proyecto de vial, que se ha



licitado y adjudicado -24/05/2018- por parte del Ayuntamiento, con posterioridad al inicio de la tramitación del proyecto modificado nº 2 del Complejo Hospitalario. Del análisis de este proyecto de vial y de las previsibles condiciones de su ejecución que puedan afectar al proyecto del nuevo hospital, la Dirección de obra considera necesaria la incorporación de nuevas unidades que justifican su tramitación como proyecto modificado nº 3 del Complejo Hospitalario de xxxx”.

Justifica, asimismo, la necesidad de proceder a una modificación del contrato, sin que resulte procedente convocar una nueva licitación para las unidades a ejecutar, en el hecho de que “las obras modificadas pretendidas no pueden separarse técnicamente de las ya ejecutadas y en ejecución conforme al proyecto aprobado vigente –modificado nº 2- sin que se genere un quebranto al interés público objeto del contrato debido a la demora que puede suponer una nueva convocatoria pública de licitación, concordante con el hecho que las obras ya ejecutadas no pueden ser puestas al uso sin la existencia del vial de acceso y de las plataformas que conectarán con él, según imposición de la licencia urbanística municipal. E idénticamente respecto de la redacción del proyecto modificado nº 3 a realizar: el incremento de tiempo y coste que supondría una nueva convocatoria es contrario a la necesidad de agilizar la terminación de las obras y su puesta en uso, máxime cuando el importe de la modificación pretendida es del 2,3 % del contrato inicial”.

El informe pone de manifiesto que la modificación, que aumenta el precio en 3.995.131,10 euros, supone un incremento del precio inicial del contrato de 2,308320535 % y, conjuntamente con los modificados anteriores ya aprobados, del 22,284030198 %.

Quinto.- Concedido trámite de audiencia al contratista, el 1 de marzo de 2019 éste manifiesta su conformidad al modificado.

Sexto.- El 12 de marzo se formula propuesta de resolución en el sentido de modificar el contrato por importe de 3.995.131,10 euros, IVA incluido (3.301.761,24 euros netos más 693.369,86 euros correspondientes al IVA) e incrementar el plazo de ejecución del contrato en siete meses (un mes para la redacción de proyectos y seis meses para la ejecución de las obras).

Séptimo.- El 11 de abril la Asesoría Jurídica de la Consejería de Sanidad informa favorablemente la propuesta de modificación.



Octavo.- El 14 de mayo el Director General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda emite el informe de contenido presupuestario previsto en el artículo 101.3 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (en adelante, TRLCAP), norma aplicable al contrato.

Noveno.- El 23 de mayo la Junta de Castilla y León autoriza la modificación del contrato.

Décimo.- El 5 de junio de 2019 el Jefe del Servicio de Intervención y Fiscalización de la Intervención General de la Administración de la Comunidad "comunica que no procede su fiscalización previa en este momento. Cuando se haya redactado el correspondiente proyecto, supervisado, aprobado e informado por la asesoría jurídica y elaborada la propuesta de gasto que este conlleve o no, será el momento procedimental oportuno para fiscalizar el modificado del contrato referido".

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Única.- Según resulta de la propuesta de resolución y de los informes emitidos, es preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León en virtud de lo dispuesto en los artículos 4.1.i).3º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, y 191.3.b) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) -norma aplicable al procedimiento de modificación-, en la medida que, así se indica, el importe de la modificación proyectada junto al de las modificaciones anteriores supone un incremento superior al 20% del precio primitivo del contrato y este es superior a 6.000.000 euros.



Ahora bien, la documentación remitida en el expediente y la justificación de la modificación ofrecida por el órgano de contratación se consideran insuficientes para poder emitir un pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

1.- En cuanto a la documentación remitida, se advierte que el expediente carece de documentación relevante que permita un conocimiento adecuado del asunto. Así:

a) No obran en el expediente el pliego de cláusulas administrativas particulares y el pliego de prescripciones técnicas que rigen el contrato y, por tanto, el régimen de modificaciones en su caso en ellos previsto.

Consecuentemente, es preciso que tal documentación se incorpore al expediente.

b) Tampoco figura la documentación relativa a los modificados nº 1 y 2, a que se alude en la propuesta de resolución, en la que conste el objeto de las modificaciones, sus justificaciones y sus cuantías y los procedimientos tramitados.

Tal información es relevante y necesaria, ya que ello debe permitir conocer los antecedentes del contrato y, por tanto, un análisis más exhaustivo de la concurrencia de las causas imprevistas y las necesidades nuevas que justifican la modificación contractual propuesta, así como del interés público perseguido.

c) La escasa documentación remitida en el expediente plantea una cuestión formal que deberá aclararse por el órgano de contratación. Ante la ausencia de información que permita llegar a otra conclusión, los datos y fechas recogidos en la propuesta de resolución sugieren que la solicitud del modificado nº 3 pudo presentarse una vez concluido el plazo de ejecución del contrato.

Según consta en el contrato, el plazo de ejecución es de 75 meses, distribuido de la siguiente manera (cláusula 3ª del contrato):

- "Proyecto de ejecución, del estudio de seguridad y salud y proyecto de actividad en la fase de redacción de proyectos: 3 meses (...).



- »Ejecución de la obra: 72 meses, comenzando a contar a partir de la fecha del acta de comprobación del replanteo, según establece el artículo 142 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, y obtenidas las correspondientes autorizaciones.

»Una vez recibidas las obras, de conformidad, el adjudicatario comenzará el mantenimiento integral del hospital, en el plazo (dos años) y en las condiciones establecidas en la oferta de la empresa, integrando esta actividad dentro del objeto del contrato”.

Se indica en la propuesta de resolución que el 24 de julio de 2008 se firmó el acta de comprobación de replanteo de las obras y que estas se iniciaron, una vez concedida la licencia municipal, el 30 de septiembre de 2008. Por ello, el plazo inicial de 72 meses (es decir, 6 años) finalizaría, en principio, el 30 de septiembre de 2016. Ahora bien, dado que el modificado nº 1 amplió el plazo de ejecución en 21 meses (el modificado nº 2 no supuso incremento del plazo), ha de entenderse, ante la ausencia de otros datos, que el plazo de ejecución del contrato habría concluido el 30 de junio de 2018. (Aunque el contrato alude a un plazo de dos años para el mantenimiento integral del hospital, este plazo, ante la ausencia de pliegos, no parece que forme parte del plazo de ejecución del contrato, sino más bien parece aludir al plazo de la garantía).

Por ello, en caso de que el plazo de ejecución del contrato hubiera concluido el 30 de junio de 2018, la solicitud de modificado nº 3, presentada el 20 de noviembre de 2018, sería extemporánea. Y es claro que no se puede modificar un contrato ya finalizado.

Debe, por tanto, aclararse y valorarse esta circunstancia con la aportación de los datos, documentos e informes precisos.

2.- En cuanto a la justificación ofrecida, el órgano de contratación motiva la modificación en la necesidad de realizar obras debidas a la modificación del plan funcional del complejo hospitalario y de ejecutar obras en los accesos al hospital como consecuencia de determinadas actuaciones del Ayuntamiento.

a) En relación con el objeto de la modificación, del documento técnico aportado por la dirección de obra y de los informes emitidos se infiere que la modificación tiene por objeto principal la ejecución de las obras de acceso



al hospital, Así resulta también del resumen económico, en el que figura un presupuesto de "urbanización" de 2.242.988 euros, es decir, superior al 50 % del importe del modificado propuesto.

El informe del arquitecto del Servicio de Infraestructuras y Patrimonio señala que "Las obras de urbanización figuraban y eran objeto del proyecto del contrato de referencia si bien las nuevas circunstancias de la definición definitiva del proyecto del vial municipal no se podían prever en el momento de la redacción del proyecto modificado anterior, por esto se hace necesario la redacción del proyecto modificado 3 de ejecución y la ejecución de las obras de urbanización correspondientes por cuenta del contratista de la obra principal, para asegurar su adecuación a las necesidades del uso hospitalario y que se puedan finalizar las obras en las fechas previstas".

Por su parte, el informe del jefe del Servicio de Infraestructuras y Patrimonio indica que "Aunque el proyecto de ejecución del nuevo Complejo Hospitalario en el año 2014 incluye la previsión de urbanización interior de toda la parcela y accesos a los edificios, en el momento de redactar no se había aprobado definitivamente un proyecto para este vial municipal, lo que motivó que el proyecto Modificado nº 1 del Complejo Hospitalario solo contuviese la previsión en planimetría –siguiendo los planos urbanísticos-, pero no pudieron definirse las características ni soluciones constructivas de dichos accesos al nuevo hospital, como las rasantes y alineaciones definitivas, al igual que fue imposible conocer el sistema de contención de los terrenos que debía ejecutarse contra el proyecto de vial que no estaba definido.

»El proyecto de este vial municipal se ha elaborado por el Ayuntamiento de xxxx con diferentes versiones en los últimos años, y finalmente en noviembre de 2017 comunican la aprobación del proyecto de vial, que se ha licitado y adjudicado -24/05/2018- por parte del Ayuntamiento, con posterioridad al inicio de la tramitación del proyecto modificado nº 2 del Complejo Hospitalario. Del análisis de este proyecto de vial y de las previsibles condiciones de su ejecución que puedan afectar al proyecto del nuevo hospital, la Dirección de obra considera necesaria la incorporación de nuevas unidades que justifican su tramitación como proyecto modificado nº 3 del Complejo Hospitalario de xxxx".

Tal justificación se considera excesivamente genérica para motivar una modificación del contrato por un importe de casi 4 millones de euros.



Por ello, deben exponerse detalladamente las circunstancias que no pudieron preverse o las necesidades nuevas que motivan la modificación, así como la imposibilidad técnica de licitar separadamente dichas obras, teniendo en cuenta que en ningún caso puede admitirse como justificación la demora que conllevaría convocar una nueva licitación para ejecutar dichas obras.

b) Finalmente, el documento técnico aportado por la dirección de obra realiza una estimación del resumen del presupuesto de la modificación por capítulos, sin desgloses que permitan apreciar el coste individualizado de cada una de las actuaciones que motivan la modificación.

Por ello, a efectos de una mejor comprensión del objeto de la modificación que se propone y de su conexión con el interés público, debe realizarse un desglose de las partidas en función de las actuaciones que constituyen el objeto de la modificación.

En virtud de lo expuesto, ante la insuficiencia del expediente remitido se considera necesario que se complete este con la documentación indicada y que se detalle y aclaren los aspectos señalados en relación con la justificación de la modificación, a fin de que esta pueda motivar suficientemente una modificación contractual.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

No procede emitir dictamen sobre el fondo de la cuestión en relación con el procedimiento de modificación del contrato de redacción de los proyectos de ejecución, estudio de seguridad y salud, proyectos de actividad y ejecución de las obras del Plan Director del Complejo Hospitalario de xxxx.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

En Zamora, en fecha al margen
DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE