



Sr. S. de Vega, presidente y
ponente

Sr. Ramos Antón, consejero
Sra. Ares González, consejera
Sr. Herrera Campo, consejero

Sr. Píriz Urueña, secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 14 de noviembre de 2024, ha examinado el *expediente de modificación del contrato de obras suscrito por qqq1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 412/2024

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 4 de septiembre de 2024 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de modificación del contrato de ejecución de obras del modificado nº 1 del proyecto actualizado de construcción de la plataforma intermodal ferroviaria de xxx1 (Puerto Seco) -ampliación de usos y mejoras-, promovida por la sociedad mercantil local qqq1.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 12 de septiembre de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 412/2024, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el presidente del Consejo, correspondió su ponencia al consejero Sr. S. de Vega.

Primero.- El 28 de junio de 2024 la sociedad mercantil local Zona de Actividades Logísticas de xxx1, S.A.U., (qqq1) autoriza la redacción de un proyecto modificado del modificado nº 1 del proyecto actualizado de construcción de la plataforma intermodal ferroviaria de xxx1 (Puerto Seco).

Consta en el expediente que el 27 de febrero de 2023 el consejo de administración de qqq1 adjudicó el contrato de obras de ejecución del



modificado nº 1 del proyecto actualizado para la construcción de la plataforma ferroviaria a la UTE Plataforma Intermodal xxx1, por importe de 12.526.862,82 euros (IVA excluido) y un plazo de ejecución de 14 meses. El contrato se formalizó el 3 de abril de 2023. Por otra parte, el contrato para la dirección de obra y coordinación de seguridad y salud de la misma fue adjudicado el 25 de abril de ese año a la UTE Plataforma Ferroviaria, correspondiendo la dirección de obra al ingeniero D. yyyy. El proyecto de obra (modificado nº 1 del proyecto actualizado) había sido aprobado por resolución de la Alcaldía de 28 de septiembre de 2022. Las obras se iniciaron el 2 de mayo de 2023.

Segundo.- En julio de 2024 el director de obra redacta el proyecto modificado del modificado nº 1 del proyecto actualizado de construcción de la plataforma ferroviaria Puerto Seco.

Esta modificación del proyecto inicial es supervisada favorablemente por los servicios técnicos municipales (director del Área de Ingeniería Civil del Ayuntamiento) el 22 de julio de ese mes.

Tercero.- El 24 de julio de 2024 el director de obra realiza propuesta de modificación del contrato de obra para la construcción de la plataforma ferroviaria conforme al proyecto modificado del modificado nº 1 del proyecto actualizado de la plataforma ferroviaria.

El presupuesto total del proyecto modificado asciende a 17.869.723,04 euros (IVA excluido), lo que supone un aumento del presupuesto inicial de licitación (13.048.815,44 euros) de 4.820.907,60 euros (IVA excluido), un 36,95 % más.

En esta fecha se realiza también el replanteo del proyecto y se levanta el acta correspondiente.

Según la propuesta de la dirección de obra, "El objeto del proyecto modificado es la definición técnica y económica de las obras civiles necesarias para la recepción, trasiego y almacenamiento de graneles sólidos; adaptación de las instalaciones a un aumento significativo del tráfico de mercancías y la incorporación de las innovaciones tecnológicas en señalización y seguridad ferroviaria (...)".

La modificación propuesta representa un aumento del presupuesto total del contrato de 4.820.907,60 euros (IVA excluido), lo que supone un



incremento del 36,95 % del importe de la obra y un aumento sobre el plazo de ejecución del actual contrato de 5 meses.

El director de obra hace constar en su propuesta que debe entenderse cumplido el trámite de audiencia del redactor del proyecto, previsto en el artículo 207.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), porque coincide en su persona la autoría del proyecto inicial y del modificado, y la dirección de obra.

Cuarto.- El 25 de julio de 2024 se firma por la dirección de obra y por la contratista (UTE Plataforma Intermodal xxx1) el acta de precios contradictorios, por la que la contratista presta su conformidad a los precios nuevos (107) introducidos por el proyecto modificado. Estos precios nuevos "se basan, en cuanto resulte de aplicación, en los costes elementales fijados en la descomposición de los precios unitarios y demás premisas del proyecto objeto de licitación e integrados en el contrato y en cualquier caso en los costes que corresponden a la fecha en que tuvo lugar la adjudicación".

Quinto.- El 2 de agosto de 2024 el secretario del Ayuntamiento emite informe sobre la modificación del contrato, en el que señala que "debieran de subsanarse las deficiencias expresadas y en concreto:

»Debe quedar justificado y recogido de manera expresa tanto en el proyecto modificado como en los informes existentes que las modificaciones introducidas son variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que la hagan necesaria.

»Debe quedar justificado en el expediente los requisitos y el supuesto concreto de aplicación del artículo 205 de la LCSP para la modificación pretendida.

»Y con las advertencias y trámites procedimentales recogidas en el apartado 4 del presente informe, tanto para la aprobación del Proyecto modificado como para la aprobación de la modificación del contrato".

El apartado cuarto del citado informe dispone, a su vez, lo siguiente:

"Como hemos indicado en el apartado segundo del presente informe, dos son las finalidades de la Sociedad Municipal y además son sucesivas:



»La primera de ellas es la aprobación del Proyecto modificado, cuya competencia corresponde al Ayuntamiento, debiendo el proyecto cumplir con la normativa urbanística (Ley 5/1999 de Urbanismo de Castilla y León, Decreto 22/2004, que aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, PGPU de xxx1) y sectorial y debiendo tener el procedimiento los informes técnicos y jurídicos pertinentes, para finalizar con la aprobación del Proyecto que le corresponde al Sr. alcalde-presidente, de conformidad al art. 21 de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local, sin perjuicio de las delegaciones existentes. En ese sentido recordar que el proyecto inicial fue tramitado por el Área de Licencias y Planeamiento del departamento de Urbanismo y se aprobó por resolución de 28 de septiembre de 2022. De igual forma el proyecto modificado deberá ser objeto de aprobación por el Consejo de Administración de la Sociedad municipal.

»La segunda es la aprobación de la modificación del contrato. Una vez aprobado el proyecto modificado y subsanados los aspectos recogidos en el presente informe, corresponderá la aprobación de la modificación del contrato al Consejo de Administración de xxx1. En el expediente deberá existir constancia de crédito adecuado y suficiente para hacer frente a la modificación y en el procedimiento es preceptiva autorización del Ayuntamiento de xxx1 (ente local al que está adscrita la Sociedad), previo dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Castilla y León. Así lo dispone el art. 319.1 ap 2 de la LCSP al sobrepasar la cuantía y porcentaje previsto en dicho precepto”.

Sexto.- El 28 de agosto de 2024 el director de las obras emite informe complementario.

En el mismo, de acuerdo con las subsanaciones requeridas en el informe jurídico del secretario, se justifica que las modificaciones proyectadas son estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que las hace necesarias. A tal efecto, el informe enumera las obras que se incorporan al proyecto modificado (con remisión al detalle contenido en el proyecto, el informe de supervisión y la propuesta de modificación), y justifica que tales modificaciones son necesarias por razones de interés público (evolución creciente del tránsito de mercancías -tanto de nuevos productos como de mayor volumen de los previstos- constada por xxx1 y que exigirá nuevas y mayores demandas y tráfico en la plataforma intermodal y mayores requerimientos de seguridad en la operación de la línea ferroviaria requeridos por ADIF) y contractual (deberán incorporarse al proyecto modificado las



variaciones de medición ya detectadas en las partidas de obra en ejecución, conforme al artículo 160.2 del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre -RGLCAP-). Finalmente, concluye que las ampliaciones son las estrictamente indispensables para responder a las causas reseñadas y en el caso de la evolución creciente de mercancías también compatible con la disponibilidad de terrenos.

A continuación, el informe justifica que concurren las circunstancias previstas en el artículo 205.2.a) de la LCSP para proceder a la modificación del contrato, en los siguientes términos:

“En el informe propuesta, y previamente en el informe de supervisión, se señalaba que en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares efectivamente sí se contemplaba la previsión de una causa de la que deviniera necesario la modificación del contrato: `Si la evolución de la demanda, en cuanto a la utilización de las instalaciones para un tipo de mercancía concreto, aconsejara aumentar o disminuir, o incluso incorporar o suprimir, las dimensiones de las mismas, se prevé la posibilidad de modificar el contrato en el sentido aquí señalado; hasta un importe máximo del 15 % del presupuesto del contrato. La modificación no podrá suponer el establecimiento de nuevos precios unitarios no previstos en el contrato´.

»En este caso, no sólo ha acaecido la demanda de un nuevo tipo de mercancía (graneles y fertilizantes) sino también un aumento de volumen de la demanda inicialmente prevista, lo que obliga a sobredimensionar las instalaciones ferroviarias inicialmente proyectadas, así como las superficies de almacenamiento.

»Por otro lado, la tecnología que se está adoptando, con posterioridad a la celebración del contrato inicial, en la electrificación actualmente en ejecución de la línea xxx1-xxx2, a cuyo diseño, control de tráfico ferroviario y medidas de seguridad deberá incorporarse esta plataforma ferroviaria, ha impuesto –a través del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias ADIF- su incorporación a dicha tecnología.

»Por tanto, al sobrepasarse el supuesto de la modificación prevista, no sólo desde el punto de vista conceptual sino también cuantitativo, y devenir otras circunstancias no es posible acogerse al artículo 204 (modificaciones previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares)



de la LCSP, sino que estamos ante la necesidad de añadir obras adicionales a las inicialmente contratadas (...).

»En este caso no es posible separar técnicamente del contrato adjudicado ninguna de las prestaciones incorporadas en el Proyecto Modificado, ya que están íntimamente incardinadas en ellas e implicarían, además de la suspensión de una parte importante o incluso de la totalidad de la obra, las repercusiones técnicas y económicas que se citan más adelante (...).

»Algunas de las instalaciones que se están ejecutando, conforme al actual contrato, se verán afectadas por la realización de las obras contempladas en el Proyecto Modificado y han supuesto la utilización de medios e instalaciones específicos (equipo de movimiento de tierras, instalaciones de vías, pilotaje, etc.) cuyo coste fijo de instalación y desmontaje está repercutido en el precio de la correspondiente unidad de obra. La resolución del contrato actual y la celebración de un nuevo contrato supondría la duplicación de los referidos costes, elevándose considerablemente los mismos. El contratista actual, propuso en su oferta la ejecución de las instalaciones ferroviarias de enclavamiento, señalización y seguridad a través de la empresa qqq2, homologada por ADIF, y precisamente la que está realizando estas actuaciones para ADIF en la Estación de cccc, desde la que se controlará y operará el acceso a la Plataforma. En este momento es técnicamente preceptivo que dichas actuaciones sean ejecutadas con esta tecnología, por lo que una nueva licitación condicionaría enormemente la presentación de ofertas.

»Por otro lado, el cambio de contratista en instalaciones y obras que se hallan en un alto grado de ejecución, y que se encuentran íntimamente incardinadas entre sí, como es el presente caso, traería consigo una dificultad UTE Plataforma Ferroviaria (...) en la atribución de responsabilidades ante una ejecución defectuosa, en especial ante posibles fallos en las medidas de seguridad ferroviaria.

»En cuanto al segundo requisito, el importe de la modificación propuesta, primera modificación que se tramita, representa un incremento del 36,95 % del importe del contrato, inferior al 50 % requerido para este supuesto”.



Séptimo.- El 29 de agosto de 2024 el director del Área de Ingeniería Civil del Ayuntamiento emite informe adicional sobre el proyecto modificado, en el que hace constar lo siguiente:

“El proyecto modificado redactado y que fue objeto del informe de supervisión de 22 de julio de 2024, no presuponen en ningún momento que la ejecución del mismo se pretenda realizar a través de una modificación del contrato. Así dicho informe se limita a informar que es documentalmente completo, hace referencia a una obra completa y se han tenido en cuenta las disposiciones generales de carácter legal o reglamentario, así como la normativa técnica.

»Por tanto se considera que las justificaciones adicionales requeridas son procedentes, en su caso, en la fase de modificación de un contrato en vigor, como así recoge el art. 205 de la LCSP; y por tanto no son objeto del proyecto modificado ni del Informe de Supervisión.

»Con independencia de lo anterior, a la vista del Informe Complementario a la propuesta de modificación del contrato de construcción de la plataforma intermodal ferroviaria de xxx1 (Puerto Seco) -Ampliación de usos y mejoras- efectuado por el Director de Obra, se considera que las modificaciones introducidas son las estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva del mismo y que así mismo se encuentra justificada la modificación del contrato en el supuesto a) del artículo 205.2 de la Ley de Contratos del Sector Público”.

Octavo.- El mismo día 29 de agosto, el gerente de qqq1 eleva al consejo de administración de la sociedad la propuesta de aprobación del proyecto modificado y la propuesta de aprobación de la modificación del contrato conforme al proyecto modificado, así como la remisión de esta propuesta de modificación contractual al Consejo Consultivo de Castilla y León para su dictamen preceptivo. En la propuesta se hace constar que qqq1 cuenta con consignación presupuestaria adecuada y suficiente para hacer frente a la ejecución del proyecto modificado.

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



Noveno.- Por acuerdo de 9 de octubre de 2024, del presidente del Consejo Consultivo, se requiere a la Administración consultante para que se complete el expediente con diversa documentación complementaria, y se suspende el plazo para emitir el dictamen.

El 7 de noviembre de 2024 se recibe en este Consejo la siguiente documentación: conformidad expresa del contratista con la modificación del contrato de obra, de 30 de agosto de 2024; resolución de la Alcaldía, de 30 de octubre de 2024, de modificación de licencia mediante aprobación del proyecto modificado; y nueva propuesta de modificación del contrato, realizada por el gerente de qqq1, de 4 de noviembre de 2024.

Analizada la documentación recibida, se reanuda el plazo para la emisión del dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en este expediente en virtud de lo dispuesto en el artículo 4.1.i), 3º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, así como en el artículo 191.3 de la LCSP, en la medida que el importe de la modificación proyectada supone un incremento superior al 20 % del precio inicial del contrato y este es superior a 6.000.000 euros.

El presupuesto inicial del contrato fue 13.048.815,44 euros (IVA excluido) y se adjudicó por 12.526.862,82 euros (IVA excluido). La ampliación proyectada supone un aumento del presupuesto inicial de la obra de 4.820.907,60 euros (IVA excluido) y un incremento del 36,95 % del importe de licitación del contrato de obra. La contratista ha dado su conformidad a la modificación aceptando una reducción del 4 % sobre dicho aumento, que queda cuantificado en 4.628.071,30 euros.

En este caso, la entidad contratante es la sociedad mercantil Zona de Actividades Logísticas de xxx1, S.A.U. (qqq1), cuyo capital es en su totalidad de titularidad municipal. Se trata de una sociedad mercantil local que, a los efectos de la LCSP, es poder adjudicador que no tiene la condición de Administración Pública (PANAP), según el artículo 3.3 de la LCSP, resultando aplicable a las modificaciones de los contratos que celebre lo dispuesto en el



artículo 319.1. párrafo segundo de la LCSP. Este precepto exige el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo si la modificación no estuviera prevista en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) en el mismo supuesto contemplado en el artículo 191.3 de la LCSP.

Corresponde a la Sección Primera emitir el dictamen, según lo previsto en el apartado tercero, 1.e) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014 del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Respecto al procedimiento seguido para la modificación del contrato, debe partirse de que el contrato de obras celebrado por qqq1 es un contrato privado, de acuerdo con el artículo 26.2 de la LCSP. El régimen jurídico aplicable al contrato se determina en el artículo 26.3 de la LCSP, cuyo contenido se reproduce en la cláusula 42 del PCAP.

En cuanto a su preparación y adjudicación, el artículo 26.3 de la LCSP precisa que estos contratos privados celebrados por PANAP, cuando su objeto esté comprendido en el ámbito de la presente ley, se rigen por lo dispuesto en el título I del libro III de la LCSP (artículos 316 a 319). Tratándose de contratos privados sujetos a regulación armonizada, como sucede en este caso, la preparación y adjudicación del contrato se remite a las normas generales administrativas contenidas en la LCSP.

En cuanto a sus efectos y extinción, los contratos privados celebrados por los PANAP se rigen por las normas del derecho privado, con las especialidades del artículo 319 de la LCSP. En particular, resultan de aplicación a las modificaciones contractuales los artículos 203 a 205 sobre supuestos de modificación del contrato. En este sentido, la cláusula 32 del PCAP dispone, en relación con las modificaciones del contrato, lo siguiente: "El contrato solo podrá ser objeto de modificación en los términos previstos en la LCSP. No podrán introducirse o ejecutarse modificaciones en el contrato, sin la debida y previa autorización y aprobación por el órgano de contratación, mediante la tramitación de un expediente que se sustanciará con carácter de urgencia en la forma y con los efectos establecidos en el artículo 242 de la LCSP. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el adjudicatario deberá de ejecutar las modificaciones que se regulan en el apartado LL/ del Cuadro de Características, conforme regula el artículo 204 de la LCSP".



El artículo 242 de la LCSP, al que remite expresamente el PCAP, regula específicamente la modificación del contrato de obras. El apartado cuarto se refiere al supuesto concreto en que el director facultativo de la obra considere necesaria una modificación del proyecto, recabando autorización del órgano de contratación para iniciar el correspondiente expediente:

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

»a) Redacción de la modificación del proyecto y aprobación técnica de la misma.

»b) Audiencia del contratista y del redactor del proyecto, por plazo mínimo de tres días.

»c) Aprobación del expediente por el órgano de contratación, así como de los gastos complementarios precisos (...).”

El artículo 242.2 también prevé la introducción de unidades de obra no previstas en el proyecto inicial, en los siguientes términos: “Cuando las modificaciones supongan la introducción de unidades de obra no previstas en el proyecto o cuyas características difieran de las fijadas en este, y no sea necesario realizar una nueva licitación, los precios aplicables a las mismas serán fijados por la Administración, previa audiencia del contratista por plazo mínimo de tres días hábiles. Cuando el contratista no aceptase los precios fijados, el órgano de contratación podrá contratarlas con otro empresario en los mismos precios que hubiese fijado, ejecutarlas directamente u optar por la resolución del contrato conforme al artículo 211 de esta Ley”.

En este caso, consta la autorización del consejo de administración de qq1 para la redacción de un modificado del proyecto de obra por la dirección de obra. El proyecto redactado ha sido supervisado (de forma favorable) por los servicios técnicos municipales, replanteado sobre el terreno y aprobado por resolución de la Alcaldía, que modifica la licencia de obra. No consta en el expediente, sin embargo, la aprobación del proyecto modificado por el órgano de contratación (consejo de administración de qq1), que fue requerida por este Consejo en la petición de documentación complementaria y a cuya necesidad hace referencia el informe de la Secretaría del Ayuntamiento. En



principio, dicha aprobación del proyecto de obra es una actuación preparatoria del contrato de obras y de su modificación, que corresponde al órgano de contratación (artículo 231 y 242 de la LCSP), salvo que tal competencia esté atribuida a otro órgano por una norma jurídica, y que debe diferenciarse del otorgamiento de la licencia urbanística de obras y su modificación. No obstante lo indicado, puesto que consta la aprobación técnica del proyecto modificado por la Alcaldía (que también aprobó el proyecto inicial y el modificado nº 1) y dado que el alcalde es también el presidente del consejo de administración de qqq1, puede considerarse cumplimentado el trámite de su aprobación, con la reserva de su ratificación por el consejo de administración de no acreditarse la existencia de delegación o previsión estatutaria que faculte al presidente del consejo (el alcalde) para esa aprobación.

Se ha formulado propuesta de modificación del contrato, conforme al proyecto modificado, por la dirección de obra, a la que ha dado su conformidad expresa el contratista. Esta conformidad resulta necesaria puesto que no son obligatorias para la contratista las modificaciones del contrato cuando suponen una alteración de su cuantía que excede del 20 % del precio inicial del contrato, IVA excluido (artículo 206 de la LCSP, de aplicación por remisión del artículo 242 de la misma ley). Manifestada su conformidad a la modificación proyectada, el contratista queda obligado a su ejecución si fuera aprobada definitivamente (en este sentido, dictámenes 772/2022, de 16 de junio, o 828/2023, de 11 de octubre, del Consejo de Estado). En cuanto al trámite de audiencia del redactor del proyecto, es innecesario al coincidir con el redactor del proyecto modificado.

Finalmente, la Gerencia de qqq1 formula propuesta de aprobación de la modificación propuesta por la dirección de obra, que se ha remitido por el Ayuntamiento a este Consejo para su dictamen preceptivo, con carácter previo a la autorización de la modificación por el Ayuntamiento y a su aprobación por el órgano de contratación de qqq1 (artículo 319 de la LCSP).

En la propuesta de la Gerencia se hace constar que existe consignación presupuestaria adecuada y suficiente para hacer frente a la ejecución del proyecto. Al respecto, el artículo 102 del RGLCAP, relativo al "Procedimiento para las modificaciones", establece 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".



3ª.- La competencia para aprobar la modificación del contrato corresponde al órgano de contratación, en este caso el consejo de administración de qqq1 (cláusula 5 del PCAP), previa autorización del órgano de la entidad local al que corresponda su tutela (artículo 319 de la LCSP).

4ª.- En cuanto modificación propuesta, ésta afecta a la propia obra contratada (que se amplía), al precio total del contrato, a los precios unitarios (fija precios nuevos, añadidos a los existentes) y al plazo de ejecución, extremos a los que el contratista ha prestado su conformidad.

Al examinar la causa y justificación de la modificación propuesta, debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que se trata de una modificación que no está prevista en el PCAP, puesto que la cláusula 32 del mismo únicamente ha previsto la modificación del contrato "Si la evolución de la demanda, en cuanto a la utilización de las instalaciones para un tipo de mercancías concreto, aconsejara aumentar o disminuir, o incluso incorporar o suprimir, las dimensiones de las mismas, se prevé la posibilidad de modificar el contrato en el sentido aquí señalado; hasta un importe máximo del 15% del presupuesto del contrato. La modificación no podrá suponer el establecimiento de nuevos precios unitarios no previstos en el contrato".

En consecuencia, la modificación del contrato de obras se fundamenta jurídicamente en el artículo 205 de la LCSP, que regula las modificaciones no previstas en el PCAP, entre ellas las que responden a "prestaciones adicionales".

En este sentido, el artículo 205 de la LCSP establece en su apartado 1 que "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".



Los supuestos que eventualmente podrían justificar una modificación no prevista, siempre y cuando ésta cumpla todos los requisitos recogidos en el apartado primero de este artículo, son los que determina el artículo 205.2.

En este caso, el supuesto alegado es el de las obras adicionales del apartado a) del artículo 205.2, que posibilita la modificación:

“a) Cuando deviniera necesario añadir obras, suministros o servicios adicionales a los inicialmente contratados, siempre y cuando se den los dos requisitos siguientes:

»1.º Que el cambio de contratista no fuera posible por razones de tipo económico o técnico, por ejemplo que obligara al órgano de contratación a adquirir obras, servicios o suministros con características técnicas diferentes a los inicialmente contratados, cuando estas diferencias den lugar a incompatibilidades o a dificultades técnicas de uso o de mantenimiento que resulten desproporcionadas; y, asimismo, que el cambio de contratista generara inconvenientes significativos o un aumento sustancial de costes para el órgano de contratación.

»En ningún caso se considerará un inconveniente significativo la necesidad de celebrar una nueva licitación para permitir el cambio de contratista.

»2º 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”.

Además de concurrir dichos presupuestos, también debe limitarse a introducir las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que la haga necesaria, de acuerdo con el artículo 205.1.b) anteriormente citado.

En este caso, la propuesta formulada justifica adecuadamente la concurrencia de los requisitos establecidos en el artículo 205 para poder llevar a cabo la modificación del contrato.

Los informes emitidos por la dirección facultativa de la obra, tanto la propuesta inicial, de 24 de julio de 2024, como el informe complementario a



la propuesta, de 28 de agosto de 2024, detallan las obras adicionales que se incluyen en el proyecto modificado y las razones por las que son estrictamente indispensables para lograr las finalidades de interés público a las que responde su ejecución, asociadas a la evolución creciente del tráfico de mercancías y a los requerimientos y cambios de normativa adoptados por ADIF para la seguridad en la operación de la línea ferroviaria. Estas obras adicionales conllevan la fijación de precios nuevos, que se detallan en el acta de precios contradictorios.

Por otra parte, la propuesta de la dirección de obra también incluye la modificación de contrato provocada por las variaciones o excesos de medición de algunas partidas de la obra en ejecución y en concreto, en el movimiento de tierras en la vía mango y en el paso inferior baja la carretera N-620. En este caso, el artículo 160.2 del RGLCAP prevé su incorporación a la propuesta de modificación, sin necesidad de esperar para hacerlo a la certificación final de obra.

Por otra parte, se motiva adecuadamente que el cambio de contratista no es viable técnicamente y generaría inconvenientes significativos y un aumento de costes para el órgano de contratación. En este sentido, la dirección de obra expone que:

“No es posible separar técnicamente del contrato adjudicado ninguna de las prestaciones incorporadas en el Proyecto Modificado, ya que están íntimamente incardinadas en ellas e implicarían, además de la suspensión de una parte importante o incluso de la totalidad de la obra, las repercusiones técnicas y económicas que se citan más adelante (...)

»Algunas de las instalaciones que se están ejecutando, conforme al actual contrato, se verán afectadas por la realización de las obras contempladas en el Proyecto Modificado y han supuesto la utilización de medios e instalaciones específicos (equipo de movimiento de tierras, instalaciones de vías, pilotaje, etc...) cuyo coste fijo de instalación y desmontaje está repercutido en el precio de la correspondiente unidad de obra. La resolución del contrato actual y la celebración de un nuevo contrato supondría la duplicación de los referidos costes, elevándose considerablemente los mismos.

»El contratista actual propuso en su oferta la ejecución de las instalaciones ferroviarias de enclavamiento, señalización y seguridad a través de la empresa qq2, homologada por ADIF, y precisamente la que está



realizando estas actuaciones para ADIF en la Estación de cccc, desde la que se controlará y operará el acceso a la Plataforma. En este momento es técnicamente preceptivo que dichas actuaciones sean ejecutadas con esta tecnología, por lo que una nueva licitación condicionaría enormemente la presentación de ofertas.

»Por otro lado el cambio de contratista en instalaciones y obras que se hallan en un alto grado de ejecución, y que se encuentran íntimamente incardinadas entre sí, como es el presente caso, traería consigo una dificultad en la atribución de responsabilidades ante una ejecución defectuosa, en especial ante posibles fallos en las medidas de seguridad ferroviaria”.

En todo caso, la resolución que se adopte debe motivar de forma reforzada que no es posible el cambio de contratista, teniendo en cuenta la limitación de la concurrencia que supone apreciar este supuesto de obras adicionales en los términos del artículo 205.2.a) de la LCSP.

En cuanto al segundo requisito previsto en el artículo 205.2.a), la modificación proyectada es la primera modificación que se realiza del contrato de obras y su importe no supera el límite del 50 % del precio inicial del contrato (IVA excluido), puesto que representa un incremento del 36,95 %.

La modificación del contrato, además de suponer obras adicionales, la fijación de precios nuevos (107 nuevos precios que se adicionan a los 240 precios unitarios del proyecto inicial, los cuales se consideran habituales del mercado para este tipo de obra, a los que el contratista ha dado su conformidad en el acta de precios contradictorios) y un aumento del precio del contrato, conlleva el establecimiento de un plazo adicional de ejecución de cinco meses. Al respecto, el artículo 162.2 del RGLCAP regula de forma expresa el reajuste del plazo de ejecución por modificaciones en el contrato de obras, indicando que “Cuando sea necesaria la ejecución de unidades nuevas no previstas en el proyecto, el director de las obras elevará al órgano de contratación las propuestas de los precios nuevos y la repercusión sobre el plazo de ejecución del contrato. La conformidad por parte del contratista a los nuevos precios y a la variación del plazo total de la obra será condición necesaria para poder comenzar los trabajos correspondientes a las unidades nuevas”.

5ª.- En todo caso, la modificación que en su caso se apruebe exigirá el correspondiente ajuste de la garantía, para que guarde la debida proporción



con el precio del contrato resultante de la modificación, de conformidad con lo previsto en el artículo 109.3 de la LCSP.

Finalmente, la modificación deberá formalizarse en documento administrativo, y publicarse, como exige el artículo 203.3 de la LCSP, en relación con los artículos 153 y 63 y 207 de dicha norma.

III CONCLUSIONES

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

Es procedente la modificación del contrato de obras conforme al proyecto modificado del modificado nº 1 del proyecto actualizado de construcción de la plataforma intermodal ferroviaria de xxx1 (Puerto Seco) – ampliación de usos y mejoras-, en los términos expuestos en este dictamen.

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