



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 11/1990

La Laguna, a 31 de octubre de 1990.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias *a instancia del Excmo. Cabildo Insular de Tenerife relativo a un expediente de modificación de contrato de obras suscrito por la referida Corporación (EXP. 9/1990 CA)**.

FUNDAMENTOS

I

De conformidad con lo prevenido en el art. 10.7 de la Ley del Consejo en relación con el art. 114.3 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, el Cabildo Insular de Tenerife insta preceptivamente dictamen de este Consejo en relación con la modificación del contrato de obras de rehabilitación del denominado Palacio Lercaro, tercera fase, sito en la ciudad de La Laguna, del que aquél resulta ser titular del mismo. Dicho contrato fue adjudicado por Decreto de la Presidencia de 12 de junio de 1987 a favor del contratista V.R.R., por un importe de 73.548.499 pts.

La modificación que ahora se tramita asciende a 48.461.350 pts., por lo que, al superar el 20% del indicado precio, se está ante el supuesto que contempla el referido precepto.

* PONENTE: Sr. Trujillo Fernández.

II

Ha de observarse, ante todo, que el expediente remitido a este Consejo no se culmina en una propuesta de resolución fundamentada, lo que si no obsta sí dificulta al menos el ejercicio de la función consultiva de este Consejo consistente, en supuestos como el presente, en analizar la congruencia de la resolución que se propone y de sus fundamentos según resulta del expediente.

Dicho expediente, en efecto, se cierra con la página 1165, que corresponde al Informe de la Secretaria de la Corporación Insular, emitido en virtud de lo previsto en el dictamen de la Comisión de obras Públicas de la citada Corporación con fecha 25 de mayo de 1990, del que resulta su parecer favorable a la aprobación de dicho proyecto reformado, ordenando asimismo que, "previo a los pertinentes Informes de la Intervención de Fondos y de la Secretaría, se remita el expediente al Consejo Consultivo de Canarias, a efectos de que emita el preceptivo dictamen, conforme a lo previsto en el art. 114 del RD Legislativo 781/1986, de 18 de abril". Sin que parezca que el dictamen de la Comisión, cuya parte sustancial se ha transcrito, puede ser considerada como propuesta de resolución; no ya porque la Comisión se limita a dictaminar favorablemente la aprobación sino porque el órgano de contratación y, consecuentemente competente para proceder a la modificación, es el Pleno de la Corporación insular.

En efecto, de las páginas 65 y siguientes del expediente resultan, entre otros extremos, los siguientes -a) El Pleno de la Corporación, en sesión extraordinaria celebrada el 4 de mayo de 1987, aprobó el proyecto de obras declaró su urgencia; aprobó los Pliegos de condiciones económico-administrativas y facultativas; y faculta al Presidente de la Corporación para que procediera a la adjudicación de las obras, previa consulta a un mínimo de tres empresas capacitadas. b) Por Decreto de la Presidencia, de 12 de junio de 1987, se resuelve, como se ha dicho, la adjudicación en favor del contratista V.R.R. por un importe de 73.548.499 pts.

Sobre estos antecedentes, ha de tenerse en cuenta que es el órgano de contratación el que ostenta la prerrogativa de modificar, por razones de interés público, los contratos celebrados (cfr. arts.18 de la Ley de Contratos del Estado (LCE) y 114.1 del ya citado RD Legislativo 781/1986). No conoce este Consejo si se han dado en el presente caso las condiciones señaladas por el art. 34.1.i), de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (que regula las

competencias del Presidente de la Diputación), para que hubiera sido el de la Corporación insular quien hubiera debido,- en su condición de tal, proceder a contratar o si, como ocurrió efectivamente, resultó que, *a sensu contrario*, era el Pleno el que resultaba competente. En efecto, el hecho es que fue el Pleno el que aprobó el Proyecto original, y autorizó al Presidente para la firma del contrato, debiendo, por ello en consecuencia, ser aquél, como órgano de contratación, quien proceda a aprobar el reformado que estamos considerando, autorizando al Presidente a ejecutarlo.

En cualquier caso, según se ha indicado, faltaría la propuesta de resolución, sin que el dictamen de la Comisión de Obras Públicas, sin facultades resolutorias, pueda cumplir su función. Máxime cuando, de la misma forma que el parecer de la Comisión en relación con el reformado propuesto -según se deduce de las actuaciones- es contrario, no sólo al de los servicios administrativos de la Corporación con competencias en materia de contratación, sino también al de la propia Intervención de aquélla. Por la misma razón, el órgano de contratación pudiera sustentar criterio contrario al mantenido por la Comisión en su dictamen. Y tanto en este caso, como en el supuesto de confirmación del dictamen de aquélla, debe constar así en una propuesta de resolución, con expresa mención de las razones que inducen al órgano de contratación, en defensa de los intereses generales a su cargo, a tramitar y aprobar la modificación del contrato inicialmente adjudicado.

III

Se debe recordar que este Consejo ha tenido la oportunidad de expresar, en diversas ocasiones, su parecer respecto de distintos expedientes de modificación contractual (cfr. DDCC 25/1986; 8/1988 -ambos instados, precisamente, por el Cabildo insular de Tenerife-; 16/1987 y 6/1989). En todos estos casos, el Consejo se pronunció en favor de la utilización de la modificación contractual de conformidad con su propia naturaleza, según se desprende de la legislación de contratos, evitando desviaciones del fin perseguido por el legislador o interpretaciones forzadas de la legalidad vigente en la materia para tramitar como supuestas modificaciones lo que en puridad eran nuevas obras cuya ejecución debieran seguir los cauces ordinarios de publicidad y concurrencia. A este respecto, y a mayor abundamiento, interesa traer a colación la doctrina más reciente del Consejo de Estado, citada por este

Consejo en los referidos dictámenes, de evidente utilidad a la hora de analizar las actuaciones administrativas configuradoras del expediente que se dictamina.

-- La modificación del contrato administrativo tiene por propia naturaleza y por normas imperativas una delimitación razonable y congruente con sus fines y planteamientos, así como su objeto, que abarcan desde el mismo momento en que se preparan y concatenan los proyectos, quedando el objeto delimitado en la adjudicación". "Los principios generales de la contratación administrativa, basados en la concurrencia general de licitadores, economía del gasto público y buena ejecución de la contrata, exigen que la facultad de variación de los proyectos que tiene la Administración en los contratos por la misma celebrados se ejerza dentro de un límite prudencial que no desnaturalice el objeto de la contrata, al ser la misma sometida a licitación y que, en otro caso, se acuda a un nuevo proyecto general" (DCE 45.171/1983, de 19 de mayo).

-- La regulación en materia de contratos "reposa sobre el principio general de seriedad de los contratos, que impide la modificación arbitraria de estos a voluntad de una de las partes, lo que, suplementariamente, se redobra en el caso de la (...) contratación administrativa por la salvaguardia del interés público, particularmente por la naturaleza de los recursos económicos administrados. De ahí que la facultad de modificación que a la Administración reserva la Ley se configura a modo de un límite restringido (...) y bajo supuestos precisos que deben ser justificados (...) sin que tal justificación pueda consistir (...) en la afirmación puramente tautológica de que las variaciones obedecen a causas necesarias e imprevistas a la hora de redactar el proyecto" (DCE 45.238/1983, de 12 de mayo).

-- "Los proyectos que sirven de base a contratos han de contener obras completas (...) sin que sucesivas modificaciones del proyecto inicial puedan encubrir contrataciones que no observarían el necesario respecto al principio de publicidad, concurrencia y licitación. Por ello, las alteraciones contractuales sólo pueden tener lugar en caso de necesidades nuevas o causas técnicas imprevistas al tiempo de elaborarse el (...) proyecto, circunstancias que deberán quedar debidamente justificadas, o bien mediante la previsión de obras accesorias o complementarias que durante el curso de la obra principal la Administración estime conveniente ejecutar (...). En ocasiones resulta difícil deslindar debidamente las estrictas modificaciones del proyecto y las obras accesorias o complementarias. Las circunstancias concretas de cada caso, en especial la interrelación física que entre las obras iniciales y las

nuevas, o a la necesidad de su introducción para llevar a buen fin el proyecto primitivo, constituirán el módulo concreto de valoración" (DCE 47.127/1984, de 29 de noviembre).

-- "La legislación de contratos del Estado contiene una regulación de *ius cogens* para la modificación de los contratos administrativos, y ello con la finalidad de evitar que tras sucesivas modificaciones contractuales, se rompa el principio de pública licitación, fundamental en la materia (...). "Por ello, (...) la posibilidad de modificar contratos sólo encuentra justificación en necesidades nuevas o -causas técnicas imprevistas al tiempo de elaborar el proyecto, circunstancias estas que, además, deberán ser debidamente justificadas; en otro caso, lo procedente será redactar un proyecto independiente y proceder a su adjudicación en la forma que corresponda". (DCE 45.942/1983, de 15 de diciembre).

IV

Conviene, antes de proseguir, recordar que el Reglamento de contratos del Estado (RCE) establece diversos tipos de modificación de los mismos que resulta preciso deslindar con toda nitidez con el fin de tipificar correctamente la operación modificadora que según se deduce del expediente dictaminado se propone llevar a término la Corporación insular. A tales efectos resulta preciso tener en cuenta lo siguiente:

-- El supuesto que se contempla en el art. 150.1 del referido Reglamento se refiere a la introducción de modificaciones que produzcan aumento o reducción, y aún supresión de unidades de obra marcadas en el proyecto, o sustitución de una clase de fábrica por otra, siempre que ésta sea de las comprendidas en la contrata" (cfr. DCE 45.942/1983, de 15 de diciembre).

-- Por su parte, el art. 150.2 "trata de la introducción de unidades de obra no comprendidas en la contrata o cuyas características difieran sustancialmente de ellas. En este caso, los precios deberán fijarse por la Administración y ser aceptados por el contratista, que, en caso de que así no lo haga, queda exonerado de ejecutar las nuevas obras y la Administración podrá contratarlas con otro empresario o ejecutarlas directamente" (id).

-- Un tercer supuesto viene contemplado por el art. 153, RCE, que no regula un caso de modificación de proyecto, sino de nuevas obras no previstas en el primitivo; son las denominadas obras accesorias o complementarias no incluidas en el proyecto y que deben ser objeto de contrato independiente, de modo que "el contratista sólo puede excepcionalmente continuar la ejecución del nuevo proyecto cuando el precio de éste no sea superior en un 20% al del proyecto principal" (id).

La diferencia entre este supuesto y el previsto en el art. 150.2, RCE estriba en que en este caso se trata de "unidades de obra nuevas, pero cuya ejecución resulta necesaria para llevar a buen fin el proyecto primitivo, o cuando sea precisa dicha modificación por resultar imposible su ejecución en la forma inicialmente prevista". En cambio, en el supuesto del art. 153, RCE "la ejecución de las obras complementarias no debe ser necesaria para el buen fin del proyecto; se trata, por tanto, de añadidos no esenciales al mismo, por más que puedan resultar muy convenientes. Precisamente por ello, (...) los proyectos deben referirse a obras completas y que no es admisible la utilización continua de reformados sucesivos para obtener una finalidad no prevista en el primitivo proyecto".

A la vista de esta tipología, puede ya avanzarse que la modificación que se recoge en el expediente resulta de muy difícil subsunción en alguno de los supuestos antedichos. Dicho esto sin perjuicio de las consideraciones que luego se apuntan sobre eventuales discordancias fácticas entre lo que puede aconsejar la prosecución del interés público y los marcos legales y reglamentarios a los que se ha de ajustar la actividad de la Administración.

V

1. En efecto, de la lectura de la Memoria justificativa del proyecto de reformado, así como del presupuesto que lo acompaña, se desprende su carácter complejo, dado que en el mismo se contemplan todos los supuestos posibles, antes descritos, de modificación contractual. Así, no sólo hay aumento y/o supresión de unidades de obra contempladas en el proyecto original, sino que también se incluyen unidades nuevas no contempladas en aquél, así como añadidos no esenciales para que del proyecto original resultara una obra completa, pero que se ha estimado conveniente globalizar en un único proyecto impropiamente calificado de reformado. Pues, insistimos, -al margen de las consideraciones que seguidamente se hacen sobre lo que, en ocasiones, puede aconsejar una adecuada apreciación del interés público-

es evidente que respecto de los referidos añadidos no esenciales lo procedente sería, dado su carácter de obra accesoria o complementaria, tramitar un nuevo expediente de contratación y proceder a su adjudicación conforme las reglas generales de contratación. Sin embargo, pese a que esa multiplicidad de supuestos hubiera dado lugar a otros tantos reformados o, en su caso, a un proyecto complementario, se ha optado por tramitarlos todos a través de un único proyecto de reformado, siendo así que la legislación de contratos prevé para cada supuesto un determinado régimen jurídico.

2. No le pasa por alto a este Consejo las dificultades con las que tropieza ahora la Corporación insular para solventar una situación a la que, en su día, no se puso remedio, pudiendo no obstante hacerlo. Pero ello no puede impedirle poner de manifiesto las deficiencias administrativas que resultan del expediente y lo objetable de la solución que se pretende adoptar.

El 2 de abril de 1990 tuvo entrada en la Corporación insular escrito firmado por el arquitecto director de las obras acompañando ejemplar del proyecto reformado del inicial relativo a obras de rehabilitación del Palacio Lercaro, tercera fase, siendo así que las obras debían haber finalizado, según se deduce del expediente, el 26 de abril de 1989, dato al que debe añadirse que del presupuesto total de la contrata (73.548.499 pts.) sólo quedaba por ejecutar, en la fecha en que se libró la última certificación de obra (2 de mayo de 1989), 1.499 pts., con lo que, en puridad, desde el punto de vista presupuestario y material, el contrato estaba prácticamente ejecutado. Por ello, y con independencia de que las distintas modificaciones incorporadas al proyecto reformado fueran o no susceptibles de reconducción a una u otra cobertura normativa, resulta difícilmente admisible que se apruebe en relación con un contrato prácticamente ejecutado una reforma que supone un incremento de 48.461.350 pts., y que incluye tanto un proyecto reformado como un nuevo proyecto. Por esto, en este punto, e independientemente de las observaciones que estas circunstancias merecen y que se expondrán luego, lo relevante es que "la proyectada modificación (...) (resulta no) ser procedente por haber sido construidas ya las obras" (DCE 45.942/1983, de 15 de diciembre).

Se podrá eventualmente argumentar que la ejecución del contrato no había concluido aún (pues, como se dijo, quedaban por ejecutar 1.499 pts.), lo que impedía, al menos desde la perspectiva estrictamente formal, proceder a la

recepción provisional de las obras -circunstancia que, por cierto, ha sido reparada tanto por el Servicio Administrativo de obras y Servicios, como por la Intervención de fondos de la Corporación insular, quienes interesaron del Servicio de Arquitectura, Vivienda y Servicios, la aclaración de tal extremo, sin que dicha aclaración se produjera-, así como a la liquidación definitiva de aquél. Esto es lo que -se diría- permite en estos momentos proceder a la aprobación del reformado.

3. Este hipotético razonamiento, sin embargo, queda contradicho contestado por los argumentos, no ya deducibles, sino expresamente formulados en el propio expediente.

En efecto, el proyecto reformado se presentó casi un año después de haber sido ejecutada la obra inicialmente contratada y, como se observa en Informe contenido en el expediente, del que no consta su fecha ni su origen y que figura en la página 1.152 de aquél, "durante dicho plazo tampoco el contratista ha podido continuar con la ejecución de las obras pues (...) el práctico cien por cien del presupuesto ya había sido realizado al mes de abril de 1989, lo que no hace más que corroborar la impropiedad de tal reformado". Aún más, de la lectura de la documentación que acompaña al reformado, particularmente de la Memoria justificativa y de su presupuesto, se observa que las unidades de obra afectadas por el reformado inciden en gran número de los elementos que conforman la estructura del inmueble. Siendo esto así, no se explica como, a medida que se iban presentando imprevistos o se decidía la mejora de algún aspecto del proyecto original, no sé iniciaba la tramitación del respectivo reformado, o al menos se ponía en conocimiento fehaciente de la Administración tal incidencia. Este extremo, por cierto, se pone asimismo de relieve en el informe antes citado, del que resulta que en 22 meses de ejecución, no se informó por la dirección facultativa sobre posibles defectos ocultos o imprevistos surgidos en la realización de los trabajos y, en consecuencia, no se produjo modificación alguna en las obras contratadas". Lo que permite suponer que durante la ejecución de las obras no surgió efectivamente ninguna incidencia -pues nunca se puso de manifiesto tal extremo-, de donde se derivaría la improcedencia de tramitar en estos momentos un reformado. Es más, al respecto, resulta revelador que -sin duda desde el sustrato material que trasluce el expediente- la Intervención de fondos del Cabildo, en su Informe de 19 de julio de 1990, sugiera que "lo que se ha hecho es ejecutar obras cuya realización quedaría convalidada cuando se aprobase el reformado que nos ocupa".

Lógicamente, el Consejo no puede atribuir valor probatorio a lo que sólo es una mera suposición, por lo demás no rebatida. Pero, en cualquier caso, no se comprende cómo no se ha verificado mediante la oportuna inspección de las obras, si, como se insinúa, las integrantes del reformado ya han sido ejecutadas, y de lo que se trata con su aprobación es de amortizar la financiación adelantada por el contratista, supuesto que, sin prejuzgar su exactitud o no, ciertamente permitiría explicar la peculiar redacción de aquél. En este punto, no puede dejar de señalarse que es doctrina jurisprudencial constante que las cosas son según su naturaleza y no según la voluntad de las partes, de lo que resulta, por lo que se ha visto y se indica a continuación, que la modificación que ahora se propone no puede considerarse correctamente tramitada, salvo en una interpretación puramente formularia de las normas. Así, no sólo al reformado no parece ajustarse, dada la forma y, sobre todo, el tiempo en que se presenta, a las exigencias previstas en los arts. 149, 150 y 153, RCE, sino que se deduce con toda evidencia del expediente que la obra estaba ya prácticamente ejecutada en su integridad en abril de 1989, fecha en la que estaba asimismo certificada y abonada al contratista casi la totalidad de su presupuesto, -a salvo de 1.499 pts.-, con la conformidad de los arquitectos directores de las obras.

4. En todo caso, como se ha dicho, en este reformado se introducen unidades de obra que vienen a sustituir a otras contempladas en el proyecto original. Además, como el proyecto original está íntegramente ejecutado -y, en consecuencia, también las unidades de obra que lo componían- mediante el proyecto reformado se vendría a sustituir la obra ya hecha por otras -las contenidas en el reformado-. Pero, si esto es así, lo que se ha tramitado como reformado debiera haberlo sido como contrato de obra, pues se trataría de sustituir lo ya ejecutado por obra nueva, por motivos de conveniencia o razonabilidad técnica. En cualquier caso, de las cláusulas del reformado parece que lo que pretende es modificar un proyecto vigente, especificándose las unidades de obra del proyecto original (supuestamente aún no ejecutadas) y sustituyéndose por otras nuevas. Ahora bien, si el proyecto original está íntegramente ejecutado, certificadas las correspondientes unidades de obra y percibido su importe por el contratista, es claro que el reformado pueda plantear algún tipo de problemas por lo que se refiere a la sustitución de unidades de obra por otras, aunque no respecto de las de nueva introducción; pues en el primer caso, habría que entender que parte de la obra contenida en el reformado ya ha sido abonada con ocasión del abono de certificaciones al contratista por la obra

supuestamente ejecutada al amparo del proyecto original, aunque, posteriormente, se supone, no ejecutada. Debiéndose significar que en el expediente se incluye escrito del Servicio de Arquitectura, Vivienda y Servicios de la Corporación insular, de 19 de junio de 1989, según el cual "el proyecto de referencia contempla unidades de obra que, en su momento, serán certificadas, una vez ejecutadas". Lo cual, al margen de la obviedad que supone, no aclara el extremo antes indicado, pues parece deducirse que todas las unidades de obra del reformado deben ser íntegramente abonadas, sin que haya que compensar cantidad alguna por las certificaciones de obra anteriores ya liquidadas y abonadas.

Por lo expuesto, tanto si la finalidad real que se persigue con el reformado concernido es ejecutar obra nueva prolongando la relación contractual con la empresa adjudicatario de las obras (algo que, no se duda, pudiera ser conforme al interés público dadas las especializaciones y hasta habilidades requeridas en este tipo de obras de rehabilitación), como si de lo que se trata realmente -según consta en documentos obrantes en el expediente- es cubrir presupuestariamente obras ya efectivamente ejecutadas, en ambos casos aquél no cumple con los requisitos y fines que le asigna el Ordenamiento. Y si lo que formalmente se pretende es modificar un proyecto original aún en ejecución (hipótesis ésta en la que la única salida lógica es suponer que los imprevistos han surgido, en el mejor de los casos, con ocasión de la ejecución de las últimas obras certificadas, las ejecutadas en abril de 1989), de la lectura de las unidades de obra contenidas en el proyecto reformado resulta que muchos de los imprevistos (a los que erróneamente se les denomina "defectos ocultos", que, en puridad, son los que pueden surgir una vez ejecutada la obra y para cuyo saneamiento se articula el periodo de garantía que culmina con la recepción definitiva de las obras) debieron surgir con ocasión del comienzo de la ejecución de las obras, momento en que la dirección facultativa debió poner tal circunstancia en conocimiento de la Corporación insular.

5. Este Consejo, evidentemente, no desconoce la aleatoriedad de todo proyecto de obras, por ajustado que esté su elaboración y contenido. Como no ignora que los imponderables e imprevistos que pueden surgir al hilo de la ejecución de todo contrato determinan en la casi generalidad de los casos la necesidad de suplementar el proyecto original con uno o más reformados. Esta circunstancia, como se sabe, está contemplada en la propia legislación contractual que reconoce expresamente (art. 48 y siguientes de la LCE) la posibilidad de modificar los contratos adjudicados.

Se sabe, asimismo, que la ordenación legislativa y reglamentaria en materia de modificación de contratos está pensada para la ejecución de obra de nueva planta, supuesto en el que, como se ha expresado, es inevitable la realización de reformados. Si esto es así en estas obras, mayores serán, evidentemente, las dificultades para redactar proyectos totalmente perfilados *ab origine* cuando se trata de rehabilitar un edificio histórico, con varios siglos de existencia, que ha tenido diferentes usos y en el que, a lo largo del tiempo, ha habido modificaciones interiores de estructura que han ido enmascarando la configuración inicial del mismo y lo que se pretende es devolver al inmueble su personalidad originaria. En tales casos, es indudable que, con la aprobación del proyecto inicial, se sabe ya la inevitabilidad de futuros reformados.

Pero, incuestionablemente, esta realidad habrá de atemperarse a la legalidad vigente en la materia, la cual impone la puesta en marcha de los reformados a la par que van surgiendo las necesidades que los motivan. Lo que determina que hasta que no se aprueba el reformado no se puede acometer la ejecución de las obras imprevistas, aunque en muchos casos depende de su aprobación la continuidad de las obras, siendo incluso inevitable en algunos supuestos, la paralización de las mismas.

En la práctica, se tiende a solventar ilegalmente estas inevitables dificultades trasladando la carga que supone resolver los imprevistos a la contrata y a la dirección facultativa que, en la tesitura de parar las obras hasta que el o los expedientes se resuelvan o proseguir aquellas, asumen, el primeros, la financiación de las obras imprevistas -contando con que, *a posteriori*, se le liquiden, mediante, por ejemplo, la aprobación de un reformado-; y los segundos, asumiendo la responsabilidad que supone no iniciar los modificados respectivos y dar visto bueno a obra que pudiera no coincidir con la efectivamente realizada.

La conciencia de la realidad de estos supuestos fácticos no puede, sin embargo, llevar a desconocer que, conforme determina el art. 155, RCE, las modificaciones no autorizadas en las obras respecto a los proyectos por los que se rija su realización originaran responsabilidades de los funcionarios, y los empresarios que las ejecuten, con conocimiento de su irregularidad, no tendrán derecho al abono de las mismas, vendrán obligados a su demolición, si así se ordena, y deberán indemnizar a la Administración por los daños y perjuicios producidos. No siendo, en cualquier caso la

responsabilidad empresarial obstáculo para que se exija la que corresponda al funcionario encargado de la inspección y vigilancia de las obras.

Sobre lo expresado este Consejo debe observar que muchos de los problemas que surgen con ocasión de la redacción de reformados de obras se podrían evitar con un funcionamiento mejor coordinado de los órganos administrativos encargados de gestionar y tramitar todas las incidencias que pudieran producirse con ocasión de la ejecución de las obras.

No es irrelevante, en este sentido, que los propios servicios de la Corporación fueran conscientes de evidentes deficiencias en la inspección y control de la ejecución del contrato. Así, en Informe que obra en el expediente, de fecha 19 de junio de 1989, del Servicio de Arquitectura, Vivienda y Servicios se dice expresamente que "desde abril de 1989, las obras han continuado a ritmo lento por estar confeccionándose el proyecto reformado que nos ocupa, el cual ampliara el plazo de ejecución vigente a la fecha". Ya es dudoso que durante un año, por lento que se trabajase, se pudiera continuar las obras cuando el presupuesto estaba prácticamente liquidado, pues sólo quedaba por ejecutarla exigua cantidad antes indicada. Pero lo que no se comprende es como, independientemente de la razonabilidad o no de la modificación, en su redacción se hubiera tardado un año. Es asimismo objetable la ausencia de colaboración entre los propios órganos administrativos del Cabildo, particularmente del citado Servicio de Arquitectura, Vivienda y Servicios (que informó favorablemente el modificado en sus términos actuales) cuando la Intervención de fondos, a través del Servicio Administrativo de obras y Servicios(ambos contrarios a la aprobación del modificado) le pedían informes sobre extremos no aclarados de la ejecución de las obras, no contestando en los términos de la solicitud.

CONCLUSIONES

1. El Proyecto de reformado, de cuyo expediente ha conocido este Consejo, entraña una compleja modificación del contrato inicial, sin que parezca haberse tenido en cuenta las previsiones que para cada uno de los supuestos de modificación contractual se contemplan en la legislación aplicable, en los términos que se razonan en el Fundamento IV y V.1.

2. En todo caso, dicho proyecto de reformado se ha tramitado en fase de avanzadísima ejecución -que prácticamente resulta total- del proyecto inicial. Ello hace dudar, fundadamente, de la procedencia de la opción que se tramita en lugar de abrir nueva licitación, conforme se razona en el Fundamento V.2, 3, 4.

3. Se observan, además determinadas deficiencias en el seguimiento por los servicios administrativos de la ejecución del contrato, según se indica en el Fundamento V.5.