



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 0 / 1 9 9 1

La Laguna, a 30 de diciembre de 1991.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, a petición del Excmo. Cabildo Insular de Tenerife, en relación con el *Proyecto adicional reformado de las obras del Pabellón IX y Rehabilitación Norte del Hospital Psiquiátrico (EXP. 17/1991 CA)**.

F U N D A M E N T O S

I

El dictamen que con carácter preceptivo se interesa por el Excmo. Cabildo Insular de Tenerife, por conducto del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, deberá determinar si el denominado Proyecto adicional reformado de las obras del Pabellón IX y Rehabilitación Norte del Hospital Psiquiátrico se adecua a las previsiones legales que le son de aplicación; particularmente, la Ley 4/1984, de 6 de julio, constitutiva de este Consejo Consultivo; el 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, así como la restante normativa de este carácter; el Decreto 923/1965, de 8 de abril, por el que se aprueba el Texto articulado de la Ley de contratos del Estado (LCE), modificado por el Real Decreto Legislativo 931/1986, de 2 de mayo; el Decreto 3.410/1975, de 25 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de contratación del Estado (RCE) modificado por el Real Decreto 2.528/1986, de 28 de noviembre, así como la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de las Haciendas locales.

* **PONENTE:** Sr. Trujillo Fernández.

II

1. La competencia para que este Consejo pueda conocer, con el carácter con el que se le ha solicitado, del Proyecto adicional reformado antes expresado le viene atribuida por los arts. 10.7 de la Ley 4/1984, que incorpora una cláusula genérica de emisión preceptiva de dictamen cuando esta circunstancia se deduzca de algún precepto legal, y 114.3 del Real Decreto Legislativo 781/1986, según el cual, en los supuestos de modificación de contratos administrativos cuyo precio exceda de la cantidad fijada por la legislación estatal y la cuantía del modificado supere el 20% del precio del contrato, será preceptivo, además de los Informes de la Secretaría e Intervención corporativas, el dictamen “del órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma”.

Las condiciones legales a las que el Ordenamiento condiciona la intervención preceptiva de este Consejo se encuentran debidamente acreditadas en el expediente, pues el precio del contrato inicialmente adjudicado ascendió a 218.336.354 de pesetas, superior a la cantidad fijada legalmente como mínimo para que la intervención de este Consejo se produzca preceptivamente -100 millones de pesetas, de conformidad con lo dispuesto en el art. 18 (LCE)-, en tanto que el importe total de modificado propuesto asciende a 55.219.957 de pesetas, lo que supone algo mas del 25% del precio del contrato, razón por la que la intervención de este Consejo como preceptiva resulta debidamente fundada.

2. Por lo que atañe a la competencia de la Corporación Local insular interesada en modificar el contrato de referencia, ha de indicarse que según el art. 18, (LCE) el órgano de contratación ostenta la prerrogativa de modificar por razones de interés público los contratos celebrados. En este sentido, el art. 113.1ª del Real Decreto Legislativo 781/1986 dispone que la competencia para contratar de los distintos órganos se regirá por lo dispuesto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del régimen local, así como por lo dispuesto en el mismo Real Decreto Legislativo 781/1986, cuyo art. 28.1.d) atribuye precisamente a 1ª competencia del Pleno corporativo la contratación de obras cuando su cuantía exceda del 5% de los recursos ordinarios, hayan de durar mas de un año o exijan recursos superiores a los consignados en el presupuesto anual, circunstancias éstas últimas que concurren en el expediente remitido a este Consejo. Es, pues, el Pleno corporativo quien, por ser competente para contratar, como así se desprende del expediente, lo es asimismo para modificar el contrato adjudicado, y en este sentido obra en el expediente

certificado de la sesión plenaria extraordinaria del Cabildo Insular, celebrada el día 8 de noviembre de 1991, en la que se presta "conformidad, en principio, a la modificación propuesta por la dirección de las obras" y se interesa precisamente de este Consejo la emisión del presente dictamen.

Por otra parte, por lo que atañe a los demás trámites preceptivos que contempla el art. 114.3 del citado Real Decreto Legislativo, Informes de la Secretaría e Intervención, los mismos resultan acreditados en el expediente, aunque bien es verdad que el de Secretaría se contrae casi a una fórmula de "visto bueno", habiéndose emitido respectivamente el 8 y 16 de octubre de 1991. Sí ha de destacarse, sin embargo, la circunstancia de que en el Informe de la Intervención se hace constar la insuficiencia de crédito para atender al Reformado que se pretende, haciéndose expresa mención a la nulidad de pleno derecho en que incurren los Acuerdos que se adopten sin la cobertura crediticia necesaria, de conformidad con lo prevenido en el art. 154.5 de la Ley 39/1988. En efecto, el art. 56.2, RCE dispone que a la adjudicación de los contratos, también de sus modificados, deberá preceder, entre otras actuaciones, la aprobación del gasto correspondiente, en tanto que en el art. 84.d), RCE se indica que los expedientes administrativos deberán contener como mínimo, entre otros documentos, el "certificado de existencia de crédito presupuestario", circunstancia ésta que, conforme se ha hecho constar, no figura en el expediente remitido a este Consejo, como por otra parte advierte la Intervención corporativa. Precisamente por ello, el art. 154.5 de la Ley 39/1988 preceptúa que "no podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar".

Con esta observación, este Consejo entrará a conocer el Proyecto de modificado que se le ha sometido a dictamen, desconociendo si en la fecha en que el mismo se emite aquel defecto procedimental y sustancial se ha corregido o no. En este punto, sí se ha de señalar que la Comisión de Obras Públicas del Cabildo Insular, en dictamen de 24 de octubre de 1991, vino a proponer al Pleno, visto el Informe de Intervención, "incluir en el presupuesto de la Corporación Insular para 1992 el crédito necesario para atender el gasto que producirá la aprobación" del indicado Proyecto adicional reformado, sin que se tenga constancia de que se haya producido aquella aprobación

y si la misma, de existir, contempló la previsión presupuestaria a que se contrae el Proyecto modificado que se dictamina.

III

1. El principio de inalterabilidad de los contratos ha sido convenientemente matizado en el ámbito de la contratación administrativa, en la que los intereses públicos concurrentes determinan una flexibilización de las relaciones contractuales entre la Administración y el contratista colaborador, razón por la que si en principio las partes han de estar a lo pactado, *pacta sunt servanda*, a la Administración el Ordenamiento le reconoce el denominado *ius variandi*, o potestad de variar los contratos, pudiendo modificarlos por razón de interés público, disponiendo a tal fin los mecanismos para que la modificación no sea lesiva para el contratista, a quien se le permite en determinados supuestos liberarse de aquella obligación que, en principio, tiene la carga de soportar. En este sentido, el art. 146, RCE dispone que “una vez perfeccionado el contrato, la Administración solo puede modificar los elementos que lo integran dentro de los límites que establece la presente legislación”; y en este sentido, la Administración sólo podrá acordar modificaciones en el Proyecto de obras “cuando sean consecuencia de necesidades nuevas o de causas técnicas imprevistas al tiempo de elaborar el Proyecto, cuyas circunstancias deberán quedar debidamente justificadas” (art. 149, RCE).

Como ya en otras ocasiones ha precisado este Consejo (DDCC 5/1991 y 6/1991, solicitados ambos precisamente por el Cabildo Insular de Tenerife), la legislación de contratos del Estado contempla tres supuestos modificativos, cada uno con su propio régimen jurídico, pues distintas son las circunstancias que concurren y, consecuentemente, diferente es el interés público que a cada supuesto subyace. En efecto, la ejecución de todo contrato administrativo, particularmente el de obras, puede ser modificada por la Administración, quien puede aumentar, reducir o suprimir unidades de obra marcadas en el Proyecto o sustituir una clase de fábrica por otra, siempre que ésta sea de las comprendidas en la contrata (art. 150, primer párrafo, RCE), supuesto en el que la modificación es obligatoria para el contratista, sin perjuicio del derecho que le asiste a resolver el contrato, si concurren las circunstancias previstas en el art. 157.2, RCE (modificaciones en mas o en menos del 20% del precio del contrato o que representen una alteración sustancial del Proyecto inicial).

El segundo tipo de modificación contractual es el contemplado en el segundo párrafo del art. 150, RCE, conforme al cual la Administración puede introducir en el Proyecto unidades de obra no comprendidas en la contrata, o cuyas características difieran sustancialmente de ellas, caso en el que los precios de aplicación a las mismas serán fijados por la Administración contradictoriamente con el contratista, el cual se podrá exonerar de su ejecución, pudiendo en tal caso la Administración contratarlas con otro empresario o ejecutarlas directamente. El tercer supuesto, es el contemplado en el art. 153, RCE, que regula las denominadas obras accesorias o complementarias no incluidas en el Proyecto que durante el curso de la obra principal la Administración estime conveniente ejecutar, eventualidad que deberá hacerse constar en contrato independiente y, consiguientemente, deberse cumplir los trámites reglamentarios, salvo aquellas cuyo importe no supere el 20% del precio del contrato, en cuyo caso su ejecución podrá encomendarse al contratista del contrato principal y de acuerdo con los precios que rigieron para el mismo o, en su caso, fijados contradictoriamente.

2. Como ya este Consejo ha tenido oportunidad de señalar en ocasiones anteriores, no siempre es fácil distinguir en qué supuesto de variación contractual nos encontramos; particularmente, cuando son de aplicación los preceptos contenidos en el segundo párrafo del art. 150 y en el art. 153, RCE. Conforme ha señalado la doctrina del Consejo de Estado, los criterios determinantes para reconducir el Proyecto reformado de que se trate a uno u otro precepto son “la posible utilización separada de las obras nuevas; su necesidad en relación con el Proyecto inicial y las dificultades técnicas de adjudicación y ejecución independiente”. 0, como así mismo ha expresado el citado Alto Órgano consultivo, el art. 150.2, RCE es de aplicación cuando se trata de unidades de obra nueva, 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. Por el contrario, en el segundo caso, el 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 mas que puedan resultar muy convenientes, no siendo admisible la utilización de reformados sucesivos para obtener una finalidad no prevista en el primitivo Proyecto.

Debemos asimismo tener presente, cuando de modificar contratos administrativos se trate, los principios básicos de publicidad y concurrencia, que

podrían verse frustrados por la utilización de expedientes reformados que, por esta vía indirecta, aumentan el precio del contrato inicialmente adjudicado, razón por la que el recurso a la indicada facultad debe serlo siempre con mesura, teniendo como fin último la defensa de los intereses públicos que quedarían mas protegidos modificando el contrato en vez de resolviéndolo y procediendo a una nueva licitación, en cuyo Proyecto se hubieran introducido las pertinentes modificaciones técnicas y económicas que podrían dar lugar a la presentación de nuevas ofertas.

Finalmente, hay que tener presente que, conforme dispone el art. 58, RCE, los Proyectos deberán referirse necesariamente a obras completas; esto es aquellas susceptibles de ser entregadas al uso general o al servicio correspondiente sin perjuicio de las ulteriores ampliaciones de que puedan ser objeto. De ahí, precisamente, el carácter limitado y restrictivo con que deben aprobarse Proyectos reformados, que deben ser, estrictamente, de modificación del contrato original, no de alteración sustancial del objeto del mismo, sin que con la tramitación de los referidos expedientes se puedan cubrir o enmendar defectos de previsión en la redacción del Proyecto que se ejecuta.

Estos principios y criterios, inexcusablemente, deberán ser de aplicación a los hechos que se deducen del expediente a los efectos de determinar la corrección jurídica de la solución adoptada por el órgano instructor del mismo.

IV

Dicho lo que antecede, y antes de entrar a analizar el grado de adecuación del Proyecto reformado que se dictamina a la previsiones del Ordenamiento que le afectan y a los principios y reglas que rigen la modificación de los contratos administrativos, conviene expresar, siquiera someramente, cuáles han sido las incidencias que han determinado, conforme resulta del expediente, la necesidad de redactar tramitar y, en su caso, aprobar el presente Proyecto reformado.

1. En primer lugar, ha de señalarse que el contrato original no era de realización de obra nueva, o de primer establecimiento, sino de los que el Reglamento de contratación denomina de reforma (art. 57, RCE), concepto que comprende "el conjunto de obras de ampliación, mejora, modernización, adaptación, adecuación o refuerzo de un bien inmueble ya existente". Las obras de reforma recaían sobre cinco edificios que albergaban dependencias del Hospital Psiquiátrico del Cabildo insular, siendo calificadas como "obras completas separadas, susceptibles de

utilización independiente" (Informe del Servicio de Arquitectura, Vivienda y servicios de 6 de abril de 1990); habiendo sido presupuestadas en 242.595.949 de pesetas y adjudicadas en subasta por un importe de 218.336.354 de pesetas, firmándose el contrato el 18 de septiembre de 1990. No obstante lo expresado, debe significarse que el expediente del contrato inicial no fue tramitado de conformidad con la posibilidad que contempla el art. 59, RCE que permite, cuando una obra admita fraccionamiento, la redacción de proyectos independientes relativos a cada una de sus partes, siempre que éstas sean "susceptibles de utilización independiente, en el sentido del uso general o del servicio, o puedan ser sustancialmente definidas y preceda autorización administrativa que funde la conveniencia del referido fraccionamiento". Y, en efecto, el Pliego de condiciones económicas administrativas y el posterior contrato recaen sobre una pluralidad de objetos, tantos como edificios se pretende reformar, aunque todas las reformas se encuentren amparadas en un único contrato.

Ahora bien, si objetivamente cada uno de los edificios afectados podría haber sido objeto de una contratación independiente, no cabe duda que existían razones funcionales para que el órgano de contratación no hubiera acudido a la posibilidad, ciertamente potestativa, del fraccionamiento de la obra y de los proyectos.

En efecto, tal y como se señala en el Informe del Servicio de Arquitectura, Vivienda y Servicios de 8 de noviembre de 1990, durante la ejecución de las obras el Centro médico afectado seguía prestando servicio de conformidad con un plan redactado por el propio Centro al que debía acomodarse la ejecución de las obras, previéndose a tal fin "el movimiento de enfermos, turnos de personal, suministros (...)". En el mismo Informe se indica que, en esos momentos había otra empresa que estaba ejecutando las "obras de remodelación del paseo central del Hospital Psiquiátrico y del Hospital Febles Campos", lugar de paso obligado para la entrada de personal, maquinaria y materiales y salida de escombros de las obras de remodelación del Hospital, razón por la que se indica la conveniencia de liquidar el contrato relativo a los accesos y adjudicar las obras que resten del mismo a quien esté ejecutando el contrato principal, a través de la aprobación de un adicional, pues "ambas obras se entorpecen mutuamente" y se va a producir "con toda seguridad la rotura de los pavimentos y acabados (...) por el paso de la maquinaria y materiales a la, obra que nos ocupa".

2. Con fecha 28 de diciembre de 1990, los arquitectos directores de las obras presentaron un informe del Estado estructural del denominado Pabellón IX, expresando la peligrosidad e insuficiencia de la estructura actual, por lo que se estimaba necesario proceder a su demolición como alternativa más ventajosa técnica y económicamente frente al refuerzo integral del edificio con estructura metálica, solución que, además de otras mejoras técnicas que no son del caso reiterar aquí, conseguía la desaparición de una estructura en progresivo deterioro. El importe de este modificado ascendía a 21.898.015 de pesetas, no afectándose sin embargo, a las condiciones de trabajo de los restantes Pabellones. El 24 de enero de 1991, la empresa adjudicataria acepta los términos del Proyecto de modificado propuesto por la dirección facultativa, con el que se pretende dotar al edificio indicado de una nueva estructura de hormigón armado que respetaba el diseño del edificio proyectado, siendo esta solución más conveniente que el simple refuerzo del mismo, que -se dice- en cualquier caso sería temerario no acometer, aprobándose la modificación propuesta en sesión extraordinaria del Cabildo celebrada el 31 de enero de 1991, firmándose el 8 de abril de 1991 el pertinente contrato relativo al indicado modificado.

3. Con fecha de 1 de febrero de 1991, el Director médico del Hospital Psiquiátrico remite escrito al Consejero de obras Públicas y Urbanismo del Cabildo Insular en el que manifiesta haber tenido conocimiento del alcance del modificado que se acaba de aprobar, manifestando que “dicha coyuntura puede resultar ideal de cara a construir una planta baja a nivel de la rampa de entrada del Centro, que permita ubicar en el futuro zonas asistenciales en función de los nuevos proyectos en marcha y aquellos que puedan ir surgiendo”, así como para instalar un “pequeño ambulatorio complementario”. Consecuentemente, y como se desprende del Informe del, Servicio de Arquitectura, Vivienda y Servicios de 8 de octubre de 1991, se incorporan al modificado las obras correspondientes al reformado anterior; la construcción de la nueva planta, así como “el sistema de rampas de acceso al citado edificio (...) que formaba parte del proyecto de ampliación del Paseo Central”, y se “aprovecha” a oportunidad para incluir en el reformado “la ejecución de unos refuerzos en el Pabellón Norte”, como consecuencia de los defectos advertidos “una vez eliminados los yesos y pavimentos que los ocultaban”, resultando un modificado por un importe de 55.219.957 de pesetas.

V

A la vista de los hechos que extractadamente se han deducido del expediente, son varias las incidencias que han concurrido en la necesidad y conveniencia de modificar el presente contrato.

1. En efecto, en primer lugar, se ha de destacar la insuficiencia del Proyecto original de remodelación o reforma del Hospital Psiquiátrico, pues no se realizaron las pruebas Pertinentes en la estructura del edificio que posteriormente, cuando se verificaron, determinó la conveniencia de su demolición; además, se estaban realizando en ese momento obras en los accesos al Centro, obras que estaban siendo ejecutadas por otro contratista.

Por lo que respecta a la primera cuestión, ha de significarse que la legislación de contratos es rigurosa al exigir (art. 64, RCE) "las justificaciones de la solución adoptada en sus aspectos técnico y económico y de las características de todas y cada una de las obras proyectadas" debiéndose precisar asimismo en la Memoria justificativa los "datos previos, métodos de cálculo y los ensayos realizados, exigencias cuyo cumplimiento propende la ejecución de los contratos en sus propios y justos términos, obviándose así la necesidad, muchas veces casi rutinaria, de proceder a aprobar los oportunos modificados para salvaguardar los intereses públicos concurrentes. Pues bien, de los cinco edificios a que se contrae la ejecución de las obras indicadas, parece ser que en uno de ellos, el Pabellón IX, no se realizaron las debidas pruebas o catas, lo que en su momento se estimó improcedente "por la ocupación funcional que presentaba el mismo". Fue, iniciadas las obras, cuando se procedió a la realización de un análisis mas profundo de la estructura del edificio encontrándose "en principio tres pilares con apariencia defectuosa en su aspecto superficial. Por esto, se procede a dar orden en obra de realización de trépanos en los mismos con resultados en principio alarmantes para el tipo de elementos analizados". Además, se constató, mediante la realización de las oportunas catas en el terreno, la existencia en parte del sustrato donde se asienta el edificio de una "gruesa y no fiable capa de relleno que pudiera servir de apoyo para las zapatas de esta zona".

Este Consejo desconoce si técnicamente con ocasión de la redacción del Anteproyecto de obras hubiera sido posible realizar algún tipo de cata que pudiera haber anticipado la necesidad de demolición del edificio. Desde luego, la ocupación

funcional del mismo parece un obstáculo serio para que tal tipo de operación pudiera haberse efectuado y, desde esta perspectiva, no parece dudoso que el primer modificado propuesto y aprobado (el de la demolición de la estructura del edificio por las causas indicadas) tiene su natural acomodo -sin perjuicio de lo que posteriormente se dirá- en los arts. 149 y 150, RCE, al determinar un aumento e introducción de nuevas unidades de obra, motivados por causas técnicas imprevistas al tiempo de elaborar el Anteproyecto.

Por lo que atañe a la segunda de las cuestiones indicadas, es desde luego observable la imprevisión que se desprende del hecho de adjudicar las obras de remodelación de los accesos, integrantes del denominado Proyecto de Ampliación del Paseo Central, al parecer con carácter previo a la adjudicación de las obras de reforma del Hospital, pues, como se deduce del expediente y se ha hecho constar en este Dictamen, el acceso de material y maquinaria y la salida de escombros arruinarían, con seguridad, la obra que se estaba ejecutando en los accesos del Hospital, circunstancia que determinó la inclusión en el modificado que ahora se dictamina de tales obras, sin que se acrediten en el expediente administrativo cómo han quedado los derechos del adjudicatario inicial, que ha visto como del contrato que ejecutaba se le han eliminado ciertas unidades de obra (las que se han incluido en el presente modificado), ni conste a qué porcentaje del contrato indicado se contrae la expresada reducción, a los efectos de que, si fuera el caso, la Administración o el propio contratista pudieran instar la resolución del contrato, de conformidad con lo que disponen los arts. 150, 157 y 161, RCE.

En cualquier caso, es lo cierto que del Proyecto modificado se desprende que tales obras van a ser ejecutadas por el contratista adjudicatario de las obras de reforma del Hospital y, desde luego, no parece que las mismas tengan cabida dentro del concepto "necesidades nuevas" o "causas técnicas imprevistas al tiempo de elaborar el Proyecto"; pues, en primer lugar, era previsible que la entrada de maquinaria arruinaría el pavimento de los accesos y, además, la remodelación de tales accesos se estaba ejecutando cuando se iniciaron las obras de reforma del Hospital; circunstancias que hubieran motivado, entonces, el ejercicio por parte de la Administración de la facultad de suspender la ejecución del contrato, que se reanudaría, de ser ello posible, cuando, la obra principal se hubiera ejecutado; o que, en su caso, se hubiera producido la cesión del mismo de conformidad con lo que disponen los arts. 182 y 186, RCE.

2. Como ya ha quedado expresado, cuando se adoptó el acuerdo de modificar el contrato inicial, en el sentido de demoler la estructura del Pabellón IX, el Director médico del Hospital sugirió al Cabildo Insular aprovechar esa coyuntura para proceder a excavar una planta a nivel de rampa a fin de hacer frente a nuevas y futuras necesidades, previéndose ubicar en la misma nuevos despachos y un ambulatorio complementario, de forma que si el coste de las obras en el citado Pabellón, tanto las contempladas en el contrato original como las de demolición de la estructura, ascendía a 105.301.823 de pesetas, con este modificado, que se importa 27.305.915 de pesetas, el precio total de la ejecución material de las obras a realizar en aquel Pabellón se eleva a 132.687.738 de pesetas.

Al propio tiempo, se aprovechó la ocasión para proceder al refuerzo del denominado Pabellón Norte, cuyo presupuesto pasó de 58.840.525 de pesetas del contrato inicial, a 76.796.870, con un aumento de 17.956.345 de pesetas en su ejecución material. En este caso, se supone, las obras de refuerzo fueron debidas a los mismos motivos que determinaron la demolición del Pabellón IX, aunque no constan expresamente en el expediente; es decir, deficiencias de la estructura, desconociéndose si con ocasión de la redacción del Anteproyecto se pudieron efectuar las pertinentes catas, a los efectos de determinar si en este caso estamos ante un supuesto estricto de modificación contractual -al no poderse efectuar en su día las correspondientes pruebas, dada la ocupación funcional del edificio- o, por el contrario, de modificación, simplemente conveniente, motivada por una imprevisión técnica imputable a los redactores del Proyecto. En cualquier caso, no puede dejarse de observar que cuando se trata de modificar estructuras antiguas la ejecución del contrato, si no se han efectuado las pertinentes previsiones y análisis técnicos, conduce, inexcusablemente, a la aprobación de los inevitables modificados.

Más problemático es determinar la exacta naturaleza de las obras de excavación de la nueva planta no prevista en el Proyecto original. Desde luego, es obvio que el contrato inicialmente adjudicado se refería a una obra completa, en los términos del art. 58, RCE. Asimismo, tal y como se indicó con anterioridad, los modificados de obras deben deslindarse con precisión de aquellas necesidades nuevas que la Administración, al hilo de la ejecución del contrato, estime oportuno cubrir y que, por su naturaleza, tienen el carácter de obra accesorio o complementaria, supuesto éste al que, como se sabe, la legislación de contratos anuda determinados efectos, siendo el mas importante el de nueva licitación y subsiguiente contratación, salvo

que el importe de las obras no exceda del 20% del contrato, eventualidad que permite su adjudicación al mismo contratista del principal.

Siendo esto así, el Proyecto de modificado que se pretende aprobar debe ser analizado al hilo del triple criterio anteriormente expuesto de diferenciación entre las modificaciones contempladas en el art. 150, párrafo 2, y las obras complementarias del art. 150, RCE; es decir, a la posible utilización separada de las obras; su necesidad en relación con el Proyecto inicial y las dificultades técnicas de adjudicación y ejecución independiente.

3. Pues bien, la demolición del edificio del Pabellón IX, en vez de proceder a su reforma como se preveía en el Proyecto original -de forma que, *de facto*, se ejecutaba una obra de nueva planta- y la excavación de una planta semisótano en la que irían ubicadas nuevas dependencias y servicios no contemplados inicialmente, parecen constituir circunstancias fácticas que reconducen la modificación a lo que el Reglamento de contratos denomina "alteración sustancial del proyecto", entendiéndose por tal, entre otras situaciones, la modificación de sus "características básicas", supuesto que es causa de resolución del contrato (art. 157.2, RCE) en los términos previstos en el art. 161, RCE. En coherencia con lo expresado, la solución correcta sería, en principio, desglosar del contrato inicial el Proyecto correspondiente al Pabellón IX y sacarlo a licitación pública, por mor de los principios de publicidad y concurrencia. En ello abundar, además, el elevado importe de las obras a ejecutar en el citado Pabellón, que ascienden a 161.879.010 de pesetas de presupuesto de ejecución contrata, cuando el importe total de las obras de reforma del Hospital es de 273.556.311 de pesetas.

También aconsejaría esa solución el hecho no sólo de que con el Proyecto original se concluiría una obra completa sino también la circunstancia de que, al menos desde el punto de vista funcional, es posible una utilización separada de tales obras.

Ahora bien, lo anterior debe ser matizado en el sentido de que es mas que probable que la ejecución de tales obras de forma independiente, como por otra parte exige la legislación de contratos (art. 153, RCE), entorpecería y dificultaría la ejecución de las obras propiamente de reforma, pues ambos contratos se ejecutarían en el mismo entorno físico; y si como ha quedado constatado en el expediente la ejecución de las obras de remodelación de los accesos era incompatible con las del contrato principal, mucho más lo serán la ejecución de estas mismas obras mas la

construcción de la nueva planta por contratista diferente. Claro está que la valoración de tales circunstancias deberá hacerse por la Corporación Local interesada de conformidad con los estudios técnicos de viabilidad, significándose en este punto que la propia legislación de contratos permite la adjudicación directa cuando existan "circunstancias técnicas y excepcionales" que hagan no conveniente promover pluralidad de ofertas (art. 117.1, RCE), o cuando sean de presupuesto inferior a 50 millones de pesetas (art. 117.3, RCE).

Otra posible solución sería no incorporar al presente Proyecto modificado las obras de remodelación de los accesos al Hospital, cuyo importe exacto no se conoce con los datos que obran en el expediente, de forma que las mismas podrían ser adjudicadas en contrato independiente una vez que se hubieran concluido las obras de reforma objeto del contrato principal. En este caso, si con la indicada reducción el importe del modificado no supera el 20% del precio del contrato, las obras del mismo podrían ser encomendadas al contratista del principal de conformidad con lo que dispone el art. 153, RCE.

C O N C L U S I O N

1. El Consejo Consultivo de Canarias es competente para dictaminar preceptivamente el Proyecto reformado que se ha sometido a su consideración, al concurrir las condiciones legales a las que el ordenamiento anuda su intervención con aquel carácter. (Fundamento II.1).

2. El expediente administrativo, cuya propuesta resolución ha dictaminado este Consejo, ha sido tramitado y aprobado de conformidad con las disposiciones de la legislación contractual y de régimen local. Se observa no obstante, que en las actuaciones no resulta acreditada la existencia de la preceptiva cobertura presupuestaria, con los efectos que se previenen en el Fundamento II.2.

3. Las obras que se han incluido en el Proyecto reformado dictaminado suponen una alteración sustancial de las inicialmente previstas a ejecutar en los Pabellones afectados, lo que determinaría dada su naturaleza, la necesidad de proceder a una nueva licitación y adjudicación independiente. (Fundamento V).

4. Sin embargo, del expediente resultan elementos de juicio y de hecho suficientes que acreditan el interés en no proceder a una licitación abierta. Asimismo, y en atención a tales circunstancias se apunta una vía para que las obras del modificado puedan ser ejecutadas por el contratista principal, una vez que la Corporación Local interesada valore los intereses públicos concurrentes, tal y como se razones en el Fundamento V.3 del Dictamen.