



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 6 6 / 1 9 9 6

La Laguna, a 30 de julio de 1996.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno en relación con el *modificado IV del contrato de obra del Edificio de Servicios Múltiples de Las Palmas (EXP. 100/1996 CA)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

La solicitud de dictamen formulada por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno y la competencia del Consejo para emitirlo tienen su fundamento en el art. 11.1 de la Ley del Consejo Consultivo (LCC) en relación con el art. 10.6 de la misma y los arts. 11.1, in fine, de la L.O. 3/1980, de 22 del Consejo de Estado (LOCE); en el artículo 60.3 b) de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, y el Reglamento General de Contratación.

La intervención de esta Institución resulta preceptiva a tenor de lo previsto en la letra b) del apartado 3 del art. 60 LCAP, puesto que la cuantía de la modificación que nos ocupa (545.851.164 ptas.) supone, tanto aislada como conjuntamente en relación a modificaciones anteriores, la superación del 20% del precio inicial del contrato, siendo éste superior a 1.000 millones de pesetas (1.648.796.103 ptas., tal y como consta en el contrato entre la Administración Autónoma y la empresa "O.", de 23 de diciembre de 1991, obrante en el expediente).

Habida cuenta que el precio de esta cuarta modificación excede de la cantidad de doscientos millones de pesetas, se requiere el acuerdo previo de autorización del Gasto por parte del Gobierno de Canarias, conforme preceptúa el artículo 12 de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias, para el ejercicio económico del 96, autorización de gasto efectuada en la sesión del Consejo de Gobierno de 4 de julio de 1996 según certificación que acompaña la solicitud de parecer de este Consejo.

---

\* **PONENTE:** Sr. Fernández del Torco Alonso.

## II

Se culmina el expediente objeto de dictamen, además del acuerdo reseñado del Consejo de Gobierno de 4 de julio de 1996, autorizando el gasto de 545.851.164 ptas, con el fin de afrontar el IV modificado de la obra del Edificio Múltiple II de Las Palmas de Gran Canaria, con propuesta de Orden por la que se acuerda la modificación pretendida.

Aunque el contrato trae su causa del procedimiento administrativo incoado y tramitado con ocasión de la ejecución de obras en el referido inmueble, cuya adjudicación de obra tiene lugar, el 23 de diciembre de 1991, y su precio se cifró en la cantidad de 1.648.796.103 ptas.

Obra sometida a diversas incidencias: sufrió un primer modificado durante el ejercicio económico de 1993, cuyo montante se fija en 134.985.814 ptas, cuantía que representó el 0,8% del total, e incidiendo el objeto del modificado sobre el Muro de Pantalla; en agosto de 1994 se afrontó un segundo modificado por un importe de 135.073.401 ptas, recayendo tal labor sobre la cimentación de la Planta, cuyo importe implicó un 0,75% de la cifra originariamente. Mientras que en el ejercicio del 95, se afronta con un costo económico cero, la Instalación de electricidad, Climatización, Ventilación y protección de Incendios; en octubre de 1995 se inician los trámites del cuarto modificado, que es el que nos ocupa.

Este modificado afecta, según expone la Dirección General de Patrimonio, a las siguientes unidades de obra:

- a) Obras de reformados arquitectónico.
- b) Modificado arquitectónico y de mamparas interiores ante la existencia de plantas diáfanos, así como de las instalaciones de voz y datos.
- c) Modificados Diversos sobre las instalaciones, no sólo en cuanto la gestión, sino también sobre el control de accesos.

## III

La LCAP no supone una regulación sustancial nueva de las modificaciones contractuales, únicamente establece el procedimiento que se ha de seguir para tal fin, que sigue inspirado en principios restrictivos admitiéndose únicamente modificaciones contractuales, por razón de interés público, debido a necesidades nuevas o causas técnicas imprevistas debidamente justificadas (art. 102.1 LCAP y art. 18 LCE, derogada). En consecuencia, la modificación de los proyectos de obra no es

una facultad desconocida en favor de la administración, sino que ésta es inherente al propio contrato de obras, que en atención a estas necesidades nuevas o causas técnicas imprevistas al elaborar el proyecto pueda afrontarse éstas, aunque en todo momento han de estar justificadas.

La existencia de los principios rectores en materia de contratación administrativa de concurrencia y licitación pública imponen el carácter restrictivo en la aceptación de las modificaciones y, en caso de responder a razones de interés público debidamente justificado, es cuando el OJ permite tal circunstancia y la consiguiente adjudicación al mismo contratista, formalizándolo debidamente.

Por ello, en la legislación contractual se contiene una regulación de derecho necesario 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, razón que demanda la conveniencia de que los proyectos sean redactados en la forma más correcta posible, pues han de contener obras completas sin que sucesivas modificaciones del proyecto inicial puedan encubrir contrataciones que no observarían el respeto al principio de publicidad, concurrencia y licitación.

En base a ello, procede a continuación efectuar el contraste de la realidad hecha constar en el expediente con las previsiones de orden legal a las que en todo caso debe someterse la actuación administrativa, y así:

1. El procedimiento llevado a cabo en el presente expediente de modificación no se ajusta totalmente al establecido en el art. 146.3 LCAP, pues este nuevo procedimiento distingue distintas fases que han de empezar con la solicitud, realizada por el director facultativo de la obra cuando considere necesaria una modificación del proyecto, al órgano de contratación de autorización para iniciar el expediente, que contendrá redacción y aprobación del proyecto, audiencia al contratista y aprobación del expediente y del gasto. En el presente caso, existiendo solicitud de autorización por el director facultativo de la obra, no hay constancia escrita de que el órgano de contratación la concediera, aunque no es difícil entender que, aun tácitamente, ésta existe ya que está autorizado el gasto y hay propuesta de resolución. También están elaborados los Proyectos pero no aprobados porque, según se expone por el órgano de contratación, la intervención general exige que, debido a que puede suponer obligaciones por parte de la Administración, se realice a la vez que se autorice el gasto y se apruebe el expediente. Esta forma de actuación

administrativa pudiera que fuera correcta con la anterior normativa, pero la nueva LCAP impone que se separen perfectamente ambas fases, la aprobación de los proyectos de la aprobación del expediente y la autorización del correspondiente gasto. Si la aprobación de los proyectos puede suponer que la Administración contraiga obligación, independientemente de que se concluya o no el expediente de modificación, es cuando debe evacuarse en ese trámite informe la Intervención General (arts 92 y ss. LGP), sin perjuicio de su posterior intervención en la autorización del gasto y aprobación del expediente. No obstante, tal irregularidad no impide la culminación del expediente puesto que cuando se aprueben el expediente también se aprobarán los proyecto con lo que se subsanarán tales irregularidades. Por último, se procedió al trámite de audiencia del contratista y a la autorización del gasto.

Queda, para terminar con los aspectos formales del expediente de referencia, por hacer mención a la intervención de los Servicios Jurídicos. El art. 60 LCAP, de carácter supletorio DF 1ª, exige su intervención en caso de acuerdo de modificaciones contractuales; por su parte, el Decreto 19/1992, por el que se aprueba el reglamento de Organización y funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, en su art. 20, establece la intervención en expedientes de contratación (apdo. k) y cuando la normativa aplicable exija informe de los servicios jurídicos de la Administración actuante (apdo. m). Por tanto, debe intervenir los Servicios jurídicos una vez concluso el procedimiento pero antes de la adopción del acuerdo de modificación. En el caso que nos ocupa, una vez realizada la audiencia al contratista pero antes de la aprobación del expediente y de la autorización del gasto, que es cuando se acuerda la modificación (art. 60.2 LCAP). Todo ello sin perjuicio del informe de la Intervención General que debe intervenir, material y formalmente, todo el expediente, tanto jurídica como fiscalizadamente.

2. Por lo que atañe a las razones que motivaron la redacción del presente modificado, se encuentra debidamente justificado tanto técnicamente las necesidades nuevas y causas técnicas imprevistas como el interés público de la modificación por el órgano de contratación. En efecto, los ocho proyectos objeto de este denominado Modificado IV responden a necesidades nuevas (modificado de la estación transformadora, gestión de instalaciones, control de accesos e instalaciones de voz y datos) o a deficiencias técnicas (reformado IV de instalaciones, modificado de mamparas y dos modificados de arquitectura).

Los inconvenientes se solventan acudiendo a la teoría de la imprevisión que se traduce en la instrumentalización de un modificado contractual, que se resuelve con el sólo requisito, además del de la concurrencia del interés público, de la anuencia de la contrata a la modificación al alza. Hecho que sin perjuicio de que los intereses públicos sigan siendo razonablemente defendidos, se hace constar una cierta quiebra de los principios de publicidad y concurrencia, aunque pudiera verificarse, y se verifica, en el presente caso, la procedencia de las obras contenidas en el modificado, pues concurre los requisitos preceptivos en el procedimiento (Informe Intervención, y Servicio Jurídico etc), y resulta notoria la razonabilidad de su procedencia.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Orden por la que se pretende aprobar el expediente de modificación del contrato de obra denominado Edificio de Servicios Múltiples II de las Palmas de Gran Canaria ha de atemperarse la motivación justificativa de la concurrencia del interés público determinante de su pretensión.