



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 6 1 8 / 2 0 1 0

(Sección 2ª)

La Laguna, a 10 de septiembre de 2010.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Obras Públicas y Transportes en relación con la *Propuesta de Resolución por la que se acuerda la modificación nº 2 de las obras de acondicionamiento y variante de la carretera GC-21. Acceso a Teror. 1ª Fase. Clave: 03-GC-291. Isla de Gran Canaria (EXP. 546/2010 CA)\**.

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

### I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Consejero de Obras Públicas y Transportes, es la Propuesta de Resolución formulada en el procedimiento dirigido a la segunda modificación del contrato de las obras de acondicionamiento y variante de la carretera GC-21 de acceso a Teror, primera fase.

2. El contrato que se pretende modificar fue adjudicado el 14 de marzo de 2007 y se formalizó el día 9 del siguiente mes, con un precio de 7.886.738,54 euros.

El 28 de julio de 2007 se aprobó un primer modificado del contrato que incrementó su precio en 1.520.369,81 euros, lo cual representó el 19,28 % del presupuesto inicial y fijó el presupuesto vigente en 9.407.108,35 euros. El segundo modificado que se quiere aprobar conlleva el incremento del precio de adjudicación en 2.352.668,52 euros, lo que supone un incremento del 29,8306900 % del presupuesto original. La suma del incremento del primer modificado con la de este segundo modificado implica un aumento del 49,10 % del precio por el que se adjudicó el contrato.

3. A la fecha de la adjudicación del contrato estaba vigente el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP) aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio. La disposición transitoria primera.2

---

\* **PONENTE:** Sr. Suay Rincón.

de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, LCSP, dispone que los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a su entrada en vigor se regirán en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior.

La modificación del objeto de un contrato es de por sí la de sus efectos y régimen de cumplimiento. Por consiguiente, el parámetro de la modificación que se persigue está constituido por el TRLCAP y su normativa de desarrollo.

4. El art. 11.1.D.a) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, dice que éste ha de dictaminar las modificaciones contractuales en los supuestos previstos en la normativa general de contratación administrativa. A esa normativa pertenece el art. 59.3 TRLCAP que dispone la preceptividad del Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma en los supuestos de: *"b) Modificaciones del contrato cuando la cuantía, aislada o conjuntamente, sea superior aun 20 por 100 del precio del primitivo contrato y éste sea igual o superior a 6.010.121,04 euros"*.

5. El precio original del presente contrato ascendía a 7.886.738,54 euros, cifra superior a la del art. 59.3.b) TRLCAP; y la cuantía de la presente modificación considerada conjuntamente con la anterior representa el 49,10 % de ese precio inicial. Por consiguiente, conforme a los arts. 11.1.D.c) y 12.3 de la citada Ley 5/2002, en relación el primer precepto con el art. 59.3.b) TRLCAP, el Dictamen es preceptivo y el Consejero de Obras Públicas está legitimado para solicitarlo.

6. El procedimiento se ha tramitado correctamente, pues en el expediente figuran la Orden Departamental, de 15 de octubre de 2009, autorizando la redacción del modificado; el informe de supervisión del proyecto de la modificación; el de justificación de la improcedencia de la convocatoria de una nueva licitación; la memoria explicativa de la desviación producida por el modificado nº 2; la justificación de la utilidad pública de éste, documentos todos elaborados por la Dirección General de Infraestructura Viaria; la aprobación técnica del proyecto por la Orden Departamental de 26 de abril de 2010; los reajustes del plazo y de las anualidades; el replanteo previo del proyecto; la conformidad de la contratista a la modificación, el informe del Servicio Jurídico, el de la Dirección General de Planificación y Presupuesto acreditando que existe cobertura presupuestaria, y la fiscalización previa del gasto.

Se han cumplido, por tanto, los trámites exigidos por los arts. 101.3 y 146 TRLCAP y concordantes arts. 96, 102, 159.2 y 162.2 del Reglamento General de la Ley

de Contratos de las Administraciones Públicas, RCAP, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

En definitiva, no existen obstáculos formales a la emisión de un Dictamen de fondo.

## II

La modificación se justifica por las siguientes causas:

1. Cuando se iniciaron las obras no fue posible la expropiación de la finca de La Palma porque estaba destinada a un polígono industrial. Posteriormente esa imposibilidad ha desaparecido por lo que ya no es necesaria la construcción en el margen derecho de la carretera, en el tronco 1, de un muro de tierra armada que es sustituido por la excavación de un terraplén, la cual es de menor coste que la erección del muro.

2. El art. 160.2 RCAP establece que cuando en el número de unidades de obras realmente ejecutadas se hayan producido aumentos sobre las previstas en el contrato, entonces, si se produce una modificación del proyecto, esos incrementos de las unidades de obra previstas han de ser recogidas en dicha modificación sin necesidad de esperar a la expedición de la certificación de final de obra.

Este es el caso de las unidades de movimientos de tierra para mejorar el desvío del tráfico al que obligó la ejecución de la Glorieta de La Palma, al igual que el de los determinados por la necesidad de drenar y afirmar la explanación del tronco 1 de la obra por la aparición de afloramientos de agua y la inestabilidad del terreno; a los que se suman las unidades de movimientos de tierra, determinados por las lluvias del invierno pasado, para la rectificación de las cabezas de los taludes de desmontes a fin de evitar desprendimientos y para la eliminación de arrastres de tierra a propiedades de terceros en el margen derecho del tronco 1.

También entre estas unidades de movimientos de tierra se incluye la eliminación de un caballón de tierras que quedó entre el tronco 2 de la nueva carretera y la antigua; eliminación que fue necesaria para posibilitar el desvío del tráfico con ocasión de la construcción de la Glorieta de Mirafior y además por razones estéticas y de seguridad de los usuarios.

3. La modificación del trazado de la Glorieta de La Palma obliga a una nueva distribución del drenaje longitudinal para recoger las aguas de los terrenos adyacentes.

4. La posibilidad de expropiar terrenos de la Finca de La Palma permite la sustitución, como se señaló, del muro de tierra armada previsto por un terraplén, pero lleva consigo la modificación del estribo 1 del viaducto determina una variación en el número de unidades de obras necesarias para su ejecución.

5. Para la ejecución del tablero del puente es necesario:

La instalación en las sillas de unos elementos metálicos parabólicos, diferentes para cada tirante del tablero, que absorban las diferencias de tensión por sobrecargas entre el tirante y el pilono; que permita la sustitución del tirante si se deteriorase en el futuro cuando la obra esté en servicio; y que permita la inyección de los tirantes en los pasos de las sillas.

La instalación de estos elementos metálicos parabólicos requiere la utilización de estructuras metálicas que impidan movimientos durante el hormigonado y que permitirán en el futuro las operaciones de mantenimiento del puente.

Además, la puesta en obra de los tirantes en su paso por las sillas exige el uso de medios de elevación no convencionales.

Estos elementos necesarios para el atirantamiento con precisión del tablero del puente y para su posterior mantenimiento no estaban previstos en el proyecto actual.

6. También en relación con el tablero del puente la ejecución de la denominada dovela 0 resulta que, dada la difícil orografía del terreno que ofrece un espacio escaso para las pilas del viaducto, se sustituye el cimbrado del proyecto por unos nichos capaces de transmitir grandes cargas puntuales. Esta estructura de refuerzo de las pilas requiere para su ejecución una potente estructura metálica.

7. De las dos barandillas del puente se elimina la exterior por innecesaria ya que no hay paso de personas y el espacio de 90 m delimitado por ella y la que corre a lo largo de la calzada estará ocupado por los tirantes y sus anclajes.

8. La modificación de la obra a la altura de la Finca de La Palma obliga a construir un muro más pequeño que el que se suprime a la derecha, en el margen izquierdo del tronco 1 para contener el terraplén que da al barranco.

En un ramal que lleva a Teror desde la Glorieta de La Palma el muro 4 que se preveía construir *in situ* es sustituido por una obra de contrafuertes prefabricados de más rápida ejecución, con lo que disminuye el tiempo de interrupción del tráfico a Teror.

Además se alarga el muro 7 para evitar que el terraplén de la nueva carretera invada la antigua.

9. La ejecución de la obra determina que se corte el tráfico en la actual carretera GC-21 por lo que en la partida de señalización provisional de carretera y señalización vial se incluye esta unidad no prevista, al mismo tiempo que el resto de las cantidades se ajustan a las necesidades reales de la obra.

10. En el proyecto original figura una partida alzada a justificar para el desvío de una línea eléctrica de media tensión que pasa bajo el viaducto. Una vez autorizado por las administraciones competentes el proyecto específico del desvío de esa conducción eléctrica, en el modificado nº 2 se sustituye la partida alzada por su valoración real según ese proyecto.

11. Se elimina la iluminación parcial de la calzada del viaducto.

12. En el proyecto original entre los caminos provisionales de obra se contemplaba la ejecución de los que llevaban a los pilares del viaducto, cuyo trazado y coste se había calculado por medio de una topografía obtenida por vuelo. Ahora por medio de una topografía de detalle obtenida sobre el terreno resulta que el volumen total a excavar es mayor que el previsto.

Además, al ejecutar la obra, debido a la inestabilidad de los taludes del camino provisional, ha sido necesario incrementar la excavación por razones de seguridad. El modificado nº 2 incluye el aumento del número de las unidades de obra por excavación, conforme al art. 160.2 RCAP. El modificado contempla también los trabajos de relleno y reforestación de esos caminos para restituir el entorno a su estado original, trabajos que no prevería el proyecto inicial.

13. Las modificaciones descritas comportan cambios en el volumen y duración de la obra, los cuales determinan a su vez incrementos en el número de unidades del proyecto de seguridad y salud laboral, que son recogidos en este modificado nº 2.

### III

La improcedencia de la convocatoria de una nueva licitación para el modificado nº 2 la justifica el informe, de 16 de marzo de 2010, de la Dirección General de Infraestructura viaria con los siguientes argumentos:

Los movimientos de tierra, ya realizados, consisten en el aumento del número de las correspondientes unidades de obra contempladas en el proyecto original. Este aumento ha venido impuesto por la propia ejecución de la obra y se incluyen en el modificado por imperativo del art. 160.2 RCAP.

Las obras de drenaje, derivadas de la modificación del trazado en la Glorieta de La Palma, constituyen eliminación, aumento e inclusión de unidades de obra de canalización e imbornales que son continuación y complemento inescindible e imprescindible de las obras de drenaje ya contempladas en el proyecto por lo que su ejecución por un contratista diferente es imposible.

Las modificaciones concernientes al tablero, dovelas y pilas del viaducto no constituyen unidades nuevas de obra, sino cambios en la ejecución de las correspondientes unidades de obra del proyecto original; cambios que vienen impuestos por necesidades de ejecución de la obra surgidas con posterioridad al proyecto vigente. Su separación en un proyecto independiente es inviable técnicamente.

Las modificaciones relativas a los muros constituyen reducciones o aumentos de las correspondientes unidades de obra del proyecto original, o sustitución del material en que han de ser ejecutados.

Las unidades de obra de caminos provisionales de obras están formadas por partidas de movimientos de tierra, por tanto no constituyen unidades nuevas sino aumento de las contempladas en el proyecto original que se han de incluir en este modificado según dispone el art. 160.2 RCAP.

En cuanto a la señalización y seguridad y salud laboral ya estaban contempladas obviamente en el proyecto original, son labores complementarias inescindibles de la ejecución de la obra y su modificación es una adaptación a los cambios impuestos por este modificado.

### IV

1. En el presente modificado comprende dos clases de modificaciones, la primera comprende el incremento de unidades de obras previstas en el proyecto

original o la sustitución de una clase de fábrica por otra cuya ejecución, según el art. 146.1 TRLCAP, es obligatoria para el contratista; y que se han de incluir en el presente modificado en vez de en la certificación final porque así lo impone el art. 160.2 RCAP. Este es el caso de las modificaciones relativas a movimientos de tierra, caminos provisionales, drenaje, muros, señalización vial y seguridad laboral. También dentro de esta clase de modificaciones se incluye, según el art. 146.1 TRLCAP, la supresión de las unidades de obra como es el caso de la iluminación y de la baranda exterior del viaducto.

Estas modificaciones obedecen a causas imprevistas al tiempo de la redacción del proyecto tales como la posibilidad de expropiación de terrenos que permite la mejora del trazado, las lluvias del invierno pasado que originaron arrastres de tierras y la necesidad de estabilizar taludes.

La segunda clase de modificaciones afectan a la construcción del viaducto, las cuales no alteran ni los fines de la obra ni sus características básicas.

Estas modificaciones respecto a la instalación del tablero del puente, de sus dovelas y de las pilas son impuestas porque es imposible su ejecución tal como estaban contempladas en el proyecto.

El art. 101.1 TRLCAP permite la modificación del contrato por causas imprevistas entre las que se incluyen la necesidad de subsanar las imprevisiones y deficiencias del proyecto siempre que esa subsanación no comporte una alteración de los fines de la obra ni de sus características esenciales (porque en este caso no se estaría ante la modificación de un contrato sino antes la adjudicación de un contrato distinto).

Concurren por tanto el supuesto de causa imprevista que legitima la modificación contractual y un interés público concreto representado por el fin de alcanzar la correcta ejecución de la obra.

Las modificaciones sobre afección de servicios, señalización y seguridad laboral son consecuencia ineludible de las otras modificaciones, son prestaciones contempladas en el proyecto original y su ejecución es inescindible de las demás labores de ejecución de la obra.

La única objeción que cabe formular a la propuesta de resolución consiste en que su texto no motiva concretamente la decisión de aprobar el modificado, sino que simplemente se remite al art. 59 TRCAP que atribuye a la Administración la potestad de modificar los contratos por razones de interés público. A fin de acreditar que la

presente modificación está suficientemente justificada, la remisión debe completarse también con la debida referencia a los informes técnicos obrantes en el expediente, que es donde se hace explícita la indicada justificación.

## C O N C L U S I Ó N

La modificación contractual que se pretende es conforme a Derecho.