Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 0 8 / 2 0 2 5

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 10 de diciembre de 2025.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Presidenta del Cabildo Insular de Tenerife en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de modificación del contrato de obras para la ejecución del Proyecto modificado n.º 3 de la obra denominada «Pasarela peatonal en el enlace del Padre de Anchieta de la carretera de interés regional TF-5 (sentido Santa Cruz de Tenerife), T.M. de San Cristóbal de La Laguna», suscrito con la entidad mercantil (...) (EXP. 352/2025 CA)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por la Presidenta del Cabildo Insular de Tenerife mediante oficio de 18 de julio de 2025 (con registro de entrada en este Consejo consultivo el 28 de julio siguiente), tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución de aprobación del proyecto modificado número 3 de la obra denominada «*Pasarela Peatonal en el enlace del Padre de Anchieta de la carretera de interés regional TF-5 (sentido Santa Cruz de Tenerife), término municipal de San Cristóbal de La Laguna*», que está en curso de ejecución en virtud de contrato suscrito con la entidad mercantil (...), citada en algunos documentos del expediente solo mediante las siglas o acrónimo (...).

2. La legitimación para la solicitud de dictamen, su carácter preceptivo y la competencia del Consejo para emitirlo se derivan de los arts. 12.3 y 11.1.D.c) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC) en relación con el art. 191.3.b) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del

[*] **Ponente: Sr. Pérez Hernández.**

Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP).

3. En cuanto al procedimiento de modificación contractual propiamente dicho es aplicable el art. 207, y, específicamente para el contrato de obras, el art. 242.4 LCSP. Además, en lo no previsto por estos el art. 102 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

Se establecen como trámites necesarios los siguientes:

- Propuesta de modificación con justificación y valoración.

- Audiencia del contratista.

- Fiscalización (informe del interventor): DA.3.ª apartados 3 LCSP de 2017.

- Anuncio de modificación en el perfil del contratante en el plazo de 5 días desde su aprobación, acompañada de las alegaciones del contratista y todos los informes aportados por el adjudicatario o el órgano de contratación.

- Informe del secretario de la Corporación DA.3.ª apartados 3 y 8 LCSP.

- Dictamen del Consejo Consultivo [art. 191.3.b) LCSP] cuando las modificaciones no estén previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares y su cuantía aislada o conjuntamente sea superior a un 20 por ciento del precio inicial del contrato, IVA excluido, y su precio sea igual o superior a 6.000.000 euros.

Además, según la cláusula 32.3 del Pliego de Cláusulas administrativas particulares «Si la modificación se basara en alguna de las circunstancias previstas en el artículo 205 de la LCSP, y el proyecto de obras se hubiera redactado por un tercero ajeno al órgano de contratación en virtud de un contrato de servicios, deberá darse audiencia al redactor del proyecto antes de la aprobación de la modificación del contrato, a fin de que, en plazo no inferior a tres días naturales, formule las consideraciones que estime convenientes».

4. El órgano competente para dictar resolución es el Consejo de Gobierno Insular (cláusula 2.ª del pliego de cláusulas administrativas particulares), por ser el órgano de contratación.

II

Como antecedentes de interés para la emisión del presente Dictamen, que se derivan del expediente, han de señalarse los siguientes:

1. El 18 de mayo de 2021, en sesión ordinaria del Consejo de Gobierno Insular, se aprobó el pliego de cláusulas administrativas particulares por el que se habría de regir el contrato de obras denominado «*Pasarela peatonal en el enlace del Padre Anchieta de la carretera de interés regional TF-5 (sentido Santa Cruz de Tenerife), término municipal de San Cristóbal de La Laguna*», con un valor estimado del contrato de 9.125.415,30 € (sin IGIC) y un presupuesto base de licitación de 9.764.194,37 € (con IGIC).

El plazo de ejecución de la obra era de 18 meses computado a partir del día siguiente a la firma del acta de comprobación del replanteo. Sin posibilidad de prórroga, no obstante lo cual, cuando se produzca un retraso en la ejecución de la obra por motivos no imputables al contratista y éste ofreciera cumplir sus compromisos, el órgano de contratación podrá ampliar el plazo inicialmente concedido.

No se prevé revisión de precios. Debido a que el plazo de ejecución es inferior a dos años, no se establece el derecho a revisión periódica y predeterminada de los precios de ambos proyectos de obra conforme a lo previsto en el art. 103 de la LCSP.

Dirección facultativa: por la propia Administración.

No se contemplan modificaciones contractuales en el pliego.

2. El contrato se adjudica por Acuerdo de 5 de octubre de 2021 del Consejo de Gobierno Insular a la entidad mercantil (...), CIF (...), por el precio del contrato ascendente a la cuantía de ocho millones setecientas ochenta y seis mil setecientos seis euros con veinticinco céntimos (8.786.706,25 €, 7 % de IGIC incluido) y un plazo de ejecución contractual de dieciocho (18) meses contados a partir del día siguiente al de la formalización del acta de comprobación del replanteo.

A su vez asume como mejora la puesta a disposición de un técnico especialista en metodología BIM y la actualización del modelo constructivo As-Built con las condiciones y requisitos previstos en la cláusula contractual 10.4 del pliego de cláusulas administrativas particulares. A tal efecto deberá presentar en el plazo de diez (10) días naturales contados a partir del siguiente a la fecha de la notificación de la adjudicación el curriculum vitae del técnico especialista y el plan de ejecución BIM (BEP).

3. El día 29 de octubre de 2021 se formalizó el correspondiente contrato.

4. El acta de comprobación del replanteo se formaliza el 29 de noviembre de 2021, comenzando, por tanto, la obra el 30 de noviembre de 2021, por lo que el plazo de ejecución de la obra finalizaba el 30 de mayo de 2023.

En el apartado segundo y tercero, respectivamente, de la precitada acta se dice textualmente lo siguiente:

«Tras proceder a efectuar la comprobación del replanteo de los terrenos necesarios, que coincide con el emplazamiento reflejado en los planos correspondientes del proyecto, se constata que están disponibles todos los terrenos, a excepción de los afectado por la obra de RAMAL DE ACCESO DIRECTO DE LA CARRETERA INSULAR TF-24 (SENTIDO SAN CRISTÓBAL DE LA LAGUNA) A LA CARRETERA DE INTERÉS REGIONAL TF-5 (SENTIDO SANTA CRUZ DE TENERIFE), T.M. DE SAN CRISTÓBAL DE LA LAGUNA lo que afectará al ritmo de ejecución de los trabajos, conforme a lo indicado en el plan de obra, a partir del segundo mes».

5. El mismo día de la firma del acta de comprobación del replanteo se suspende parcial y temporalmente la ejecución de la obra hasta tanto se realice la recepción de la obra «*Ramal de acceso directo de la CI TF24 (sentido San Cristóbal de La Laguna) a la CIR TF5 (sentido Santa Cruz de Tenerife), TM de San Cristóbal de La Laguna*».

La suspensión se formaliza mediante acuerdo del Consejo de Gobierno Insular, en sesión ordinaria del día 27 de septiembre de 2022, por el que se acordó suspender parcial y temporalmente la ejecución de la obra con efectos desde el 29 de noviembre de 2021, fecha de la firma del acta de comprobación del replanteo y hasta tanto se realice la recepción de la obra «*Ramal de acceso directo de la CI TF24 (sentido San Cristóbal de La Laguna) a la CIR TF5 (sentido Santa Cruz de Tenerife), TM de San Cristóbal de La Laguna*». La parte de las obras afectadas por la suspensión se contempló en dicho acuerdo. El acta de suspensión temporal parcial fue emitida el día 4 de octubre de 2022.

6. Mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno Insular, en sesión ordinaria celebrada el día 27 de diciembre de 2022 se aprobó la modificación contractual n.º 1 propuesta por la dirección facultativa, incorporando nueve precios contradictorios y suprimiendo dos unidades de obra, lo que dio lugar a un incremento presupuestario de doscientos cincuenta mil quinientos veinte euros con noventa y tres céntimos (250.520,93 €), sin repercusión en el plazo de ejecución.

Y se incorporaron nuevas unidades de obra con sus correspondientes precios contradictorios.

Dicha modificación del contrato n.º 1 se formalizó en documento administrativo el día 15 de febrero de 2023.

Las modificaciones descritas suponen un aumento del contrato de 250.520,93 € lo cual equivale a un aumento del 2,85 % del precio del contrato, quedando por ello fijado el precio del contrato en 9.037.227,18 €, sin producir una ampliación del plazo contractual y quedando, por tanto, el plazo de finalización de la obra fijado para el día 30 de mayo de 2023.

7. En sesión de Consejo de Gobierno de 24 de enero de 2023 se acordó suspender parcial y temporalmente, la ejecución de ciertas pilas de la pasarela en la zona norte (Pilas P-6N y P-7N) y oeste (Pilas P-1E; P-2E y P-3E), con efectos desde el 24 de octubre de 2022, hasta tanto se realizaran los cálculos y modificaciones técnicas necesarias y fueran aprobadas éstas por el Órgano de Contratación.

Con fecha 3 de marzo de 2023 se levantó acta de suspensión en la que se consignaron las circunstancias que la motivaron haciendo constar la causa que originó la suspensión (interferencias de carácter técnico para la ejecución de ciertas pilas de la pasarela zona norte: P-6N y P- 7N y zona este: pilas P-1E; P-2E y P-3E) y definiendo la parte de las obras afectadas.

8. Con fecha 26 de abril de 2023, la entidad adjudicataria (...) presentó escrito en el que solicitó la ampliación del plazo de ejecución de la obra, por causas no imputables al contratista, por cuatro meses. Ante esta petición, la directora de la obra informó favorablemente el día 27 de abril de 2023.

Mediante Resolución del Director Insular de Carreteras de fecha 4 de mayo de 2023 se resolvió ampliar el plazo de ejecución del contrato de obra denominado «*Pasarela Peatonal en el enlace del Padre de Anchieta de la carretera de interés regional TF-5 (sentido Santa Cruz de Tenerife), en el término municipal de San Cristóbal de La Laguna*», por 4 meses, siendo en consecuencia la fecha máxima para la terminación de la obra el día 30 de septiembre de 2023.

9. La directora de las obras informó con fecha 12 de mayo de 2023 la necesidad de proceder a la ocupación de una parcela propiedad de la Universidad de La Laguna, señalando que *«Una vez iniciados los trabajos de replanteo, desvíos de servicios afectados y ejecución del nuevo acerado, se observa la necesidad, de disponer de un mayor ancho de acera en esta zona, ya que es necesario ubicar los armarios de instalaciones, la iluminación y los semáforos existentes en esta zona y disponer, además, de una zona de espera adecuada al elevado tránsito peatonal de estas 2 calles principales»* (….). Para solventar la situación

planteada, se presenta la propuesta denominada como «*Chaflán*» en la que se vería afectada parte del jardín del campus de la U.L.L que se encuentra más próximo en la esquina de la Avenida Trinidad y calle Pedro Zerolo. La superficie de la esquina del Campus Central de la U.L.L afectada por la nueva acera es de 23,25 m².

«Para su dimensionamiento se usarán unidades de obra previstas en el proyecto.

m³ DEMOLICIÓN MURO DE MAMPOSTERÍA e>15 cm A MÁQUINA SIN TRANSPORTE

m LEVANTADO VALLADOS LIGEROS MANO

m³ HORMIGÓN LIMPIEZA Y NIVELACIÓN HM-20/B/40/IIa VERT. MANUAL

m³ MURO MAMPOSTERÍA CAREADA»

10. Con fecha 14 de junio de 2023, el Servicio Técnico de Carreteras y Paisaje, emitió informe en el cual, la dirección del contrato de obras solicita la autorización para iniciar la modificación de aquel con base en los siguientes argumentos, proponiendo la continuidad provisional de las mismas según se definen en la propuesta técnica motivada:

«CORTES NOCTURNOS Y/O BYPASS TF-5 PARA TRANSPORTE ESPECIAL

Debido al carácter singular de la estructura de la pasarela son pocos los talleres en España con capacidad técnica para desarrollar una infraestructura de estas características. La estructura metálica de la pasarela se fabrica en uno de los mejores talleres de nuestro país, ubicado en Sevilla. Una vez ejecutados los tramos, deben ser transportados hasta la rotonda del padre Anchieta.

Este tipo de transporte tiene unas medidas excepcionales, que hacen que el conjunto del vehículo más su carga superen las medidas máximas establecidas por las disposiciones que se determinan en el Anexo IX del Reglamento General de Vehículos y en el Real Decreto 2028/86 de 6 de junio, por el que se dictan normas para la aplicación de determinadas Directivas de la CEE, relativas a la homologación de tipos de vehículos automóviles, remolques y semirremolques, así como de partes y piezas de dichos vehículos. Tal y como se recoge en el artículo 108 del Reglamento General de Carreteras, se debe presentar un estudio detallado que justifique, ante los organismos competentes, que el uso especial de la carretera no provocará daños a la misma, previo a la obtención del permiso de circulación, o la justificación de éstos en su defecto.

Por lo tanto, hasta que no se ha realizado el desarrollo de la ingeniería de la producción, transporte y montaje (este desarrollo se realizada en fase de ejecución en taller), el estudio de viabilidad del transporte (en alzado y planta) no se podía concretar. Una vez culminado el desarrollo de esta ingeniería, se han podido determinar con exactitud

los puntos críticos del itinerario autorizado. A continuación se detalla la relación de puntos críticos estudiados a lo largo del itinerario y las afecciones:

- Salida del Dique del Este. Rotonda de las olas

- Vía de servicio del Puerto de Santa Cruz de Tenerife

- Salida del Puerto de Santa Cruz de Tenerife. Enlace con la Avenida La Constitución.

- Rotonda de conexión entre Avda. Constitución y Túnel Juan Amigó de Lara.

- TF-5. Acceso a rotonda del Padre Anchieta por enlace 8B (dirección Norte).

- TF-5. Acceso a rotonda del Padre Anchieta por enlace 8B (dirección Sur).

Dentro de las afecciones mencionadas, se encuentran las afecciones a la TF-5. Donde es necesario realizar unos cortes nocturnos en la TF-5 y unos bypass (ya que el transporte especial tiene que circular marcha atrás en dirección contraria para acceder a la rotonda).

4. DEFINICIÓN DE LAS NUEVAS UNIDADES DE OBRA

Tal y como se ha indicado en el apartado anterior, se propone incluir al contrato vigente una serie de nuevas unidades de obra con la siguiente denominación:

PC.10.- m3 Elementos adicionales para montaje de cimbra

PC.11.- ml Micropilote Ø160 mm 114.3x10mm cont encep inyección tipo IU

PC.12.- Ud Corte y/o bypass en horario nocturno TF-5 para transporte especial

El resto de unidades necesarias para la ejecución de los nuevos condicionantes descritos ya existen en el proyecto de ejecución, no siendo necesario crear unidades nuevas»

RESUMEN DE UNIDADES DE OBRA QUE CREAN

N.º 1 Capítulo de Urbanización

4: Esquina Avda. Trinidad con C/Pedro Zerolo11.917,60 €

N.º 6 Capítulo Estructuras

5: m³ Elementos adicionales para montaje de cimbra605.834,43 €

N.º 7 Capítulo Estructuras

5: Cimentaciones de las pilas de acceso norte (P-6N Y P-7N)39.237,60 €

N.º 8 Capítulo Estructuras

5: ML Micropilote Ø160 mm 114.3x10mm cont encep inyección tipo IU *71.142,30 €*

N.º 9 Capítulo Estructuras

5: Cimentaciones pilas acceso Loop68.741,19 €

N.º 10 Capítulo Señalización desvíos de tráfico

9: Ud Corte y/o bypass en horario nocturno TF-5 para transporte especial 130.247,00 €

TOTAL P.E.M 927.120,12 €.

11. Mediante Resolución número 59343, de fecha 27 de junio de 2023 del Director Insular de Carreteras autorizó el inicio del modificado n.º 2 de la obra denominada «*Pasarela peatonal en el enlace del Padre de Anchieta de la carretera de interés regional TF-5 (sentido Santa Cruz de Tenerife), término municipal de San Cristóbal de La Laguna*» y en consecuencia autorizar la redacción de la modificación del correspondiente proyecto.

Resolvió también autorizar la continuación provisional de la ejecución de las obras comprendidas en la propuesta técnica motivada elaborada por la dirección facultativa relativa al modificado n.º 2 de la obra, con un incremento estimado en el presupuesto de 989.263,21 € con respecto al precio de adjudicación que supone un 11,26 % del precio inicial, y con un aumento en el plazo de ejecución contractual estimado de cuatro meses y medio (4,5), finalizando por lo tanto el 15 de febrero de 2024,finalizando por lo tanto el 15 de febrero de 2024, todo ello con la finalidad de no ocasionar graves perjuicios al interés público.

12. El Consejo de Gobierno Insular en sesión extraordinaria del día 30 de junio de 2023, acordó levantar las dos suspensiones parciales y temporales de la ejecución de la obra denominada «*Pasarela peatonal en el enlace del Padre de Anchieta de la carretera de interés regional TF-5 (sentido Santa Cruz de Tenerife), término municipal de San Cristóbal de La Laguna*».

El acta de levantamiento de las suspensiones temporales parciales fue emitida el día 6 de julio de 2023, estableciéndose en ella un nuevo plazo de finalización de la obra, de 4,5 meses, hasta el 15 de febrero de 2024.

13. Mediante resolución de fecha 25 de enero de 2024 el Sr. Consejero con Delegación Especial en Carreteras, resolvió ampliar el plazo de ejecución solicitado por la mercantil, por cinco meses, siendo la fecha máxima para la terminación de la obra el día 15 de julio de 2024.

14. El Consejo de Gobierno Insular, en sesión ordinaria del día 5 de junio de 2024, acordó aprobar el proyecto modificado número 2 de la obra denominada

«*Pasarela Peatonal en el enlace del Padre de Anchieta de la carretera de interés regional TF-5 (sentido Santa Cruz de Tenerife), término municipal de San Cristóbal de La Laguna*», aceptando la puesta a disposición mediante cesión gratuita de la franja propiedad de la Universidad de La Laguna y con un plazo de ejecución de cuatro meses y medio, por lo que finalizarían el día 30 de noviembre de 2024. Se formalizó en documento administrativo de fecha 18 de junio de 2024.

15. Mediante resolución de fecha 25 de julio de 2024 el Sr. Consejero con Delegación Especial en Carreteras, resolvió ampliar el plazo de ejecución solicitado por la mercantil, por cinco meses, siendo la fecha máxima para la terminación de la obra el día 30 de abril de 2025.

16. El 14 de marzo de 2025 el Servicio de Carreteras solicitó al órgano de contratación autorización para iniciar el expediente de modificación n.º 3 -objeto de este Dictamen- del contrato de obras conforme a la propuesta técnica motivada, sobre la base de los siguientes elementos:

- Modificaciones derivadas de incrementos de mediciones respecto de las previstas en el Proyecto de ejecución:

Capítulo 1 del presupuesto denominado 01.06 ACTUACIONES TRANSPORTE MÓDULOS y se corresponden con las demoliciones y reposiciones a realizar para adaptar las citadas zonas a los requerimientos del transporte de los módulos: La variación de las mediciones de las unidades de obra incluidas en este capítulo viene motivada por la necesidad de la realización de adaptaciones en la glorieta de «*las olas*» en la vía de servicio portuaria, debido a que ha coincido en el tiempo la ejecución de obras en el puerto con los transportes especiales. Estas obras, han bloqueado la salida del puerto del transporte especial prevista inicialmente, motivo por el cual, ha habido que realizar diversos trabajos (demoliciones, retirada de vallado, puesto de vallado provisional) en la salida del puerto junto a la glorieta de las «*olas*», siendo esta la única solución viable planteada por la Autoridad Portuaria. Por otro lado, al realizarse el primer transporte especial, se observó la necesidad de realizar una seria de actuaciones en la vía Litoral de Santa Cruz de Tenerife para poder garantizar las condiciones de seguridad durante el transporte. En el túnel de la vía litoral existe una mediana que hay que cruzar, al realizar el primer transporte, se observó que había un peligro grave de vuelco del transporte, motivo por el, cual es necesario realizar actuaciones de demolición y reposición de la citada mediana.

Capítulo 4: Urbanización. La variación de las mediciones de las unidades de obra incluidas en este capítulo viene motivada por las unidades que se ha comprobado, una vez realizado el replanteo y comprobaciones de la realidad de la obra in situ, que son realmente necesarias ejecutar, a fecha de redacción del presente documento.

Capítulo 5: Estructuras: La variación de las mediciones de las unidades de obra incluidas en este capítulo viene motivada por las unidades que se ha comprobado, una vez realizado el replanteo y comprobaciones de la realidad de la obra in situ, que son realmente necesarias ejecutar, a fecha de redacción del presente documento.

Capítulo 6: Obras complementarias: La variación de las mediciones de las unidades de obra incluidas en este capítulo viene motivada por las unidades que se ha comprobado, una vez realizado el replanteo y comprobaciones de la realidad de la obra in situ, que son realmente necesarias ejecutar, a fecha de redacción del presente documento. Se hace especial mención al hecho de la necesidad de incrementar la medición del recinto exterior del ascensor por las circunstancias que se exponen más adelante en relación a los cambios derivados de éste por la adecuación a la nueva normativa existente.

Capítulo 7: Alumbrado pasarela y viales. La variación de las mediciones de las unidades de obra incluidas en este capítulo viene motivada por las unidades que se ha comprobado, una vez realizado el replanteo y comprobaciones de la realidad de la obra in situ, que son realmente necesarias ejecutar, a fecha de redacción del presente documento. Se hace especial mención al hecho de la necesidad de incrementar la medición de los bancos de tubos y las unidades de luminarias colocadas tras realizar el estudio lumínico de la pasarela, la plaza de ULL y la glorieta.

Capítulo 8: Reposición de servicios afectados. La variación de las mediciones de las unidades de obra incluidas en este capítulo viene motivada por las unidades que se ha comprobado, una vez realizado el replanteo y comprobaciones de la realidad de la obra in situ, que son realmente necesarias ejecutar, a fecha de redacción del presente documento. Se hace especial mención al hecho de que la obra se encuentra en entorno urbano, junto al tranvía, la Universidad y el intercambiador de transportes, y derivado de ellos, se han detectado una importante cantidad de servicios afectados, que han sido necesarios reponer, y de los que no se disponían planos, en el momento de la redacción del proyecto.

Capítulo 9: Señalización y desvíos de tráfico. La variación de las mediciones de las unidades de obra incluidas en este capítulo viene motivada por las unidades que se ha comprobado la realidad de la obra in situ, que son realmente necesarias ejecutar, a fecha de redacción del presente documento. Se hace especial mención al hecho de la necesidad de incrementar el número de cortes nocturnos para la ejecución de los trabajos de montaje de módulos, debido a que una vez realizado el montaje es necesario continuar con los trabajos de soldadura en días posteriores, así como realizar el descenso del módulo a la posición definitiva, una vez terminados los trabajos de soldadura.

Capítulo 10: Paisajismo e integración ambiental. La variación de las mediciones incluidas en este capítulo viene motivada por la necesidad de trasplantar varios ejemplares de palmeras en Santa Cruz de Tenerife, que imposibilitan el transporte de cada uno de los módulos de la pasarela.

Capítulo 12: Seguridad y salud. El incremento de este capítulo se debe al incremento del plazo de la obra, ya que la implementación de las medidas de seguridad y salud se hacen necesarias durante toda la ejecución de la obra.

- MODIFICACIONES DERIVADAS DE LA ADAPTACIÓN DEL ALUMBRADO Y CONEXIÓN ELÉCTRICA

- MODIFICACIONES DERIVADAS DE ADAPTACIONES A NUEVAS NORMATIVAS. Viene motivada a la adaptación del ascensor de proyecto por la entrada en vigor del Real Decreto 355/2024, de 2 de abril, por el que se aprueba la Instrucción Técnica Complementaria ITC AEM 1 «*Ascensores*», que regula la puesta en servicio, modificación, mantenimiento e inspección de los ascensores, así como el incremento de la seguridad del parque de ascensores existente. Para esta modificación del ascensor se ha creado un nuevo precio con código PC93_ASCENSOR PANORÁMICO 14 PERSONAS I. CLIMATIZADOR.

- OTRAS MODIFICACIONES QUE GENERAN LA NECESIDAD DE UNIDADES DE NUEVA CREACIÓN:

Capítulo 4: Urbanización. Dadas las condiciones climáticas de la zona se considera necesario un tratamiento previo a las soleras de hormigón de las plazas e itinerarios peatonales exteriores a la pasarela para la correcta adherencia del pavimento proyectado. Para ello se hace necesario fratasar las soleras de hormigón y

aplicar un puente de unión. Para ello se ha creado un nuevo precio con código PC92_FRATASADO SOLERA HORMIÓN APLICACIÓN SLURRY.

Capítulo 5: Estructuras**.** Los elementos vistos de hormigón armado no tienen el acabado previsto en el proyecto, dadas las condiciones climáticas de la zona, se hace necesario darle una pintura anticarbonatación con el mismo color que los elementos metálicos de la pasarela. Para esta modificación se ha creado un nuevo precio con código PC103_PINTURA ANTICARBONATACIÓN.

Capítulo 8: Reposición de servicios afectados. La necesidad de reubicar un poste de control de gálibo situado en la glorieta de la Avenida Tres de mayo y que dificultan el transporte de cada uno de los módulos de la pasarela. Asimismo, se hace necesaria la reposición de las espiras de control de tráfico ubicadas en la Avenida de la Trinidad que no han sido detectadas con anterioridad, pues son de competencia municipal y no se informó de su existencia.

Las modificaciones descritas suponen un aumento del Presupuesto de Ejecución Material Vigente (PEM) de UN MILLÓN QUINIENTOS TREINTA Y UN MIL QUINIENTOS CATORCE EUROS CON SETENTA Y NUEVE CÉNTIMOS (1.531.514,79 €).

Teniendo en cuenta que la baja de adjudicación ofertada fue del 10,0109449 % (equivalente a un coeficiente de adjudicación de 0,899891), las modificaciones descritas suponen un aumento del presupuesto vigente (contrato modificado n.º 2) de UN MILLÓN SETECIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y SEIS EUROS CON CINCUENTA Y OCHO CÉNTIMOS (1.754.856,58 € €).

Lo cual equivale a un aumento del 19,97 % sobre el precio del contrato, que junto con la modificación n.º 1 del contrato inicial (que suponía porcentualmente un 2,85 % (250.520,93 €) y la modificación n.º 2 del contrato (que suponía porcentualmente un 12,10 % (1.063.023,75 €), suponen un aumento conjunto de un 34,92 % del precio del contrato.

Por lo tanto, las tres modificaciones del contrato, en su conjunto, suponen un aumento del precio del contrato inicial de TRES MILLONES SESENTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS UN EUROS CON VEINTISEIS CÉNTIMOS (3.068.401,26 €), ascendiendo el nuevo precio de contrato a la cantidad de ONCE MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL CIENTO SIETE EUROS CON CINCUENTA UN CÉNTIMOS (11.855.107,51 €).

17. El 31 de marzo de 2025 se da traslado al contratista del informe de autorización para el inicio de expediente de modificación n.º 3 y continuación

provisional de las obras comprendidas en la propuesta técnica motivada y se le otorga trámite de audiencia.

En cumplimiento del oportuno trámite de audiencia la empresa contratista formula alegaciones mediante escrito de 3 de abril de 2025 y escrito aclaratorio de 8 de abril de 2025, mediante los cuales manifiesta conformidad al inicio del modificado n.º 3.

18. El Sr. Consejero Delegado en Carreteras, mediante Resolución número 99552, de fecha 14 de abril de 2025 autorizó el inicio del modificado n.º 3 de la obra. Resolvió en el mismo acto autorizar la continuación provisional de la ejecución de las obras comprendidas en la propuesta técnica motivada elaborada por la dirección facultativa relativa al modificado n.º 3 de la obra, con un incremento estimado en el presupuesto la cantidad de un millón setecientos cincuenta y cuatro mil ochocientos cincuenta y seis euros con cincuenta y ocho céntimos (1.754.856,58 €) que con respecto al precio de adjudicación del contrato supone un 19,97 % del precio inicial y con un aumento en el plazo de ejecución contractual estimado de cinco meses, finalizando por lo tanto el 30 de septiembre de 2025, todo ello con la finalidad de no ocasionar graves perjuicios al interés público.

19. Con fecha 29 de abril de 2025, el Servicio Técnico remitió el informe técnico y el proyecto modificado número 3, en el que se describen los nuevos condicionantes que se plantean en la obra y las propuestas de modificación del proyecto derivadas de los mismos, que incluyen variaciones (incrementos) de medición inicialmente previstas en el proyecto de ejecución y las causas que las ha motivado, modificaciones derivadas de la adaptación del alumbrado y conexión eléctrica, adaptaciones del ascensor a nuevas normativas y unidades nuevas que se crean, todo ello en los mismos términos descritos en la propuesta técnica motivada presentada el 14 de marzo de 2025 por el Servicio Técnico de Carreteras (Dirección facultativa de la obra).

Ahora bien, respecto al alcance material y económico del proyecto modificado nº3 con respecto al precio del contrato y las modificaciones del contrato n.º 1 y n.º 2 se dispone lo siguiente:

«Las modificaciones descritas suponen un aumento del Presupuesto de Ejecución Material Vigente (PEM) de DOS MILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL SETECIENTOS TREINTA EUROS CON SETENTA CÉNTIMOS (2.658.730,70 €).

Teniendo en cuenta que la baja de adjudicación ofertada fue del 10,0109449 % (equivalente a un coeficiente de adjudicación de 0,899891), las modificaciones descritas suponen un aumento del presupuesto vigente (contrato modificado nº2) de TRES MILLONES CUARENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y CINCO EUROS CON NUEVE CÉNTIMOS (3.046.455,09 €).

Lo cual equivale a un aumento del 34,67% sobre el presupuesto vigente (contrato modificado nº2), que junto con la modificación nº1 del contrato inicial (que suponía porcentualmente un 2,85% (250.520,93 €) y la modificación nº2 del contrato (que suponía porcentualmente un 12,10% (1.063.023,75 €), suponen un aumento conjunto de un 49,62% del precio del contrato.

Por lo tanto, las tres modificaciones del contrato, en su conjunto, suponen un aumento del precio del contrato inicial de CUATRO MILLONES TRESCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE EUROS CON SETENTA Y SIETE CÉNTIMOS (4.359.999,77€), ascendiendo el nuevo precio de contrato a la cantidad de TRECE MILLONES CIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL CIENTO SEIS EUROS CON DOS CÉNTIMOS (13.146.706,02 €)».

En cuanto al plazo de ejecución se dispone:

«Las modificaciones planteadas al proyecto original SUPONEN UN AUMENTO EN EL PLAZO INICIAL ESTABLECIDO para la ejecución de los trabajos, por lo que es necesario ampliar el plazo de ejecución inicial.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se considera necesaria la ampliación del plazo de obra en CINCO (5) meses».

Finalmente se señala que se trata de modificaciones que encuentran su justificación en el supuesto previsto en el art. 205.2.b LCSP, y que son modificaciones derivadas de situaciones sobrevenidas, que se limitan a dar respuesta a los nuevos condicionantes técnicos que han advertido durante la ejecución de la obra.

20. Con fecha 30 de abril de 2025, la adjudicataria de la obra (...) presentó por registro de entrada unas aclaraciones respecto a la conformidad del modificado número 3 de la obra, en las que hizo constar:

«((...) / (...)) 2.- En dicho MODIFICADO 3 no figura la Revisión Ordinaria de precios, la cual el Contratista entiende que tiene derecho a cobrar al ser la duración de la obra superior a 2 años, por causas no imputables a este.

3.- Las nuevas unidades y precios incorporadas al MODIFICADO 3 no compensan ni directa ni indirectamente los sobrecostes incurridos hasta la fecha por motivos ajenos a nuestra responsabilidad, por lo que el Contratista se reserva el derecho a reclamar el cobro de los mismos».

21. El 7 de mayo de 2025 se remitió a la compañía mercantil adjudicataria del contrato, (...), y a la redactora del proyecto, (...), copia del proyecto modificado, así como del informe elaborado por el Servicio Técnico de Carreteras, otorgándoles un trámite de audiencia de cinco días hábiles, para dar su conformidad o alegar lo que estimen conveniente a cerca del modificado número 3.

Con fecha 14 de mayo de 2025, presentó (...) escrito con el conforme al modificado número 3, con otras manifestaciones (*«Las nuevas unidades y precios incorporadas al MODIFICADO 3 no compensan ni directa ni indirectamente los sobrecostes incurridos hasta la fecha por motivos ajenos a nuestra responsabilidad, por lo que el Contratista se reserva el derecho a reclamar el cobro de los mismos*»).

La proyectista presentó también su conformidad el mismo día.

22. El día 29 de mayo de 2025 se emite informe por la Asesoría Jurídica con el siguiente contenido que se transcribe literalmente en su totalidad:

«Se ha recibido en la Asesoría Jurídica petición de informe en relación con el expediente de la tercera modificación no convencional del contrato para la ejecución de las obras comprendidas en el proyecto denominado "PASARELA PEATONAL EN EL ENLACE DEL PADRE DE ANCHIETA DE LA CARRETERA DE INTERÉS REGIONAL TF-5 (SENTIDO SANTA CRUZ DE TENERIFE), TÉRMINO MUNICIPAL DE SAN CRISTÓBAL DE LA LAGUNA", por esta Asesoría Jurídica, una vez examinado el expediente y la propuesta remitida, se emite INFORME FAVORABLE».

23. La Intervención General con fecha 10 de julio de 2025 informó *favorable* (*con observaciones*, a las que luego se aludirá, F III, apartado 1) que son las siguientes:

«De conformidad con el artículo 13 del RD 424/2017, que regula los requisitos básicos que han de comprobarse en la fiscalización previa limitada, "se considerarán, en todo caso, trascendentes en el proceso de gestión los extremos fijados en el Acuerdo del Consejo de Ministros, vigente en cada momento, con respecto al ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos, en aquellos supuestos que sean de aplicación a las Entidades Locales, que deberán comprobarse en todos los tipos de gasto que comprende" En este sentido el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de mayo de 2008, y sus posteriores modificaciones de 20 de julio de 2018, de 15 de junio de 2021, y 14 de marzo de 2023, establece en particular en lo que al presente requisito relativo a la existencia del Dictamen del Consejo de Estado (en nuestro caso Consejo Consultivo de Canarias), lo siguiente: "2. En los expedientes en que de conformidad con el presente Acuerdo deba verificarse como extremo adicional la existencia de dictamen de Consejo de Estado, así como en aquellos otros expedientes que correspondan a un tipo de gasto incluido en este Acuerdo para los que

de conformidad con la normativa aplicable sea preceptivo el citado dictamen, se comprobarán, con anterioridad al mismo, los extremos contemplados en los correspondientes apartados de este Acuerdo y, con posterioridad a su emisión, únicamente se constatará su existencia material y carácter favorable, en cumplimiento del artículo 13.1 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, y del Real Decreto 706/1997, de 16 de mayo".

En el sentido indicado, no puede considerarse procedente en este momento procedimental la existencia del Dictamen, debiendo limitarse la comprobación al resto de requisitos aprobados para esta actuación. No obstante, no podrá elevarse al Consejo de Gobierno Insular la propuesta hasta tanto se haya emitido el Dictamen favorable del Consejo Consultivo de Canarias al respecto y, asimismo, hasta tanto no se haya remitido dicho Dictamen a esta intervención General al objeto de la comprobación exigida por el referido Acuerdo del Consejo de Ministros de la existencia material del Dictamen y su carácter favorable».

Entre otros extremos, la Intervención General informa que *«consta Informe Técnico al modificado, de fecha 29/04/2025 justificando la modificación de conformidad con el artículo 205.2b) de la LCSP, por circunstancias sobrevenidas". Y que "Al tratarse de modificaciones no previstas en el PCAP o que no se ajustan a lo establecido en el artículo 204 de la LCSP, que se acompaña informe técnico justificativo de los aspectos previstos en el artículo 205 de la LCSP y que no superen los límites máximos establecidos en el presente artículo».*

24. El 15 de julio de 2025 se formula Informe Propuesta de Acuerdo de aprobación del modificado n.º 3 del contrato de obra denominado *«Pasarela peatonal en el enlace del Padre de Anchieta de la carretera de interés regional TF-5 (sentido Santa Cruz de Tenerife), término municipal de San Cristóbal de La Laguna»*, por el que se propone al Consejo de Gobierno Insular:

«PRIMERO. - Aprobar el proyecto modificado número 3, propuesto por la dirección facultativa de la obra denominada "Pasarela Peatonal en el enlace del Padre de Anchieta de la carretera de interés regional TF-5 (sentido Santa Cruz de Tenerife), término municipal de San Cristóbal de La Laguna con un presupuesto de un importe de tres millones cuarenta y seis mil cuatrocientos cincuenta y cinco euros con nueve céntimos (3.046.455,09 €), IGIC incluido, que con respecto al precio inicial del contrato supone un aumento del 34,67% sobre el presupuesto vigente, ascendiendo el nuevo precio del contrato a la cantidad de trece millones cientos cuarenta y seis mil ciento seis euros con dos céntimos (13.146.706,02 €). Considerado conjuntamente con los modificados números 1 y 2 aprobados supone un aumento del 49,62% del precio del contrato inicial.

SEGUNDO. - Aprobar la modificación del contrato de obra suscrito con la entidad mercantil (...), CIF (...), adjudicando las obras comprendidas en este modificado número 3 por importe de tres millones cuarenta y seis mil cuatrocientos cincuenta y cinco euros con

nueve céntimos (3.046.455,09 €), IGIC incluido y con un plazo de ejecución de cinco meses, por lo que deben finalizar el 30 de septiembre de 2025.

TERCERO. - Autorizar y disponer el gasto por importe de un millón doscientos noventa y un mil quinientos noventa y ocho euros con cincuenta y un céntimos (1.291.598,51 €) a favor de la mercantil adjudicataria, (...), CIF (...), NIT 27541, con cargo a la aplicación presupuestaria 25.0711.4532.6500004, por el importe que resta según se recoge en el antecedente de hecho vigesimoprimero y fundamento jurídico noveno y conforme a los siguientes datos:

Nº PROPUESTA Nº ITEM Nº PROYECTO IMPORTE

25-006661 25-018317 17-0431 1.291.598,51 €

Todo ello ya que, mediante Resolución número R0000099552 del Sr. Consejero con Delegación en Carreteras, de fecha 14 de abril de 2025, se autorizó el inicio del modificado n.º 3, resolviendo también en la misma, autorizar la continuación provisional de la ejecución de las obras comprendidas en la propuesta técnica motivada y autorizando y disponiendo un gasto por la cantidad de un millón setecientos cincuenta y cuatro mil ochocientos cincuenta y seis euros con cincuenta y ocho céntimos (1.754.856,58 €) que consta aprobado en la propuesta de gasto nº 25-003537, ítem nº 25-010591, por importe de 980.651,96 euros y el ítem nº 25-010592 por la cantidad de 774.204,62 euros.

CUARTO. - La entidad mercantil (...), CIF (...), deberá reajustar la garantía definitiva ingresada en Arcas Insulares por un importe de 142.357,71 €, equivalente al 5 por 100 del incremento producido por la modificación habida en el precio del contrato, sin incluir el IGIC, en el plazo de quince días contados desde la fecha en que se notifique al empresario el acuerdo de modificación.

QUINTO. - La mercantil (...), presentará una actualización y puesta al día del programa de trabajo conforme al proyecto modificado aprobado.

SEXTO. - Formalizar la modificación contractual en documento administrativo con la sociedad mercantil adjudicataria (...), CIF (...), así como publicar en la plataforma dicho acto».

25. Mediante oficio de 18 de julio de 2025 (con registro de entrada en este Consejo consultivo el 28 julio de 2025), se solicita la emisión del Dictamen preceptivo del Consejo Consultivo al amparo de lo dispuesto en la LCCC.

El 21 de octubre de 2025 se remite a la Corporación Insular Acuerdo adoptado por esta Sección I en relación con la solicitud de Dictamen, por el que se solicita aclaración, con carácter previo al examen de la cuestión de fondo, en relación con las diferencias advertidas entre la Propuesta técnica motivada de la Dirección

Facultativa de fecha 14 de marzo de 2025 y el Proyecto modificado n.º 3 elaborado el 29 de abril de 2025 en relación con alcance material y económico del proyecto modificado n.º 3 con respecto al precio del contrato y las modificaciones del contrato n.º 1 y n.º 2, por cuanto en la Propuesta técnica motivada el modificado n.º 3 suponía un aumento del presupuesto vigente de 1.754.856,58 €, que junto con los anteriores modificados suponía un aumento conjunto de un 34,92 % del precio del contrato, y en el proyecto modificado n.º 3 el aumento del presupuesto era de 3.046.455,09 €, y en consecuencia el aumento conjunto pasa a un 49,62 %.

Por ello se estimaba necesario que se emitiera un informe aclaratorio por el órgano de contratación en el que se explicara a qué responde el cambio advertido entre los dos documentos incorporados al expediente anteriormente referidos en tan corto espacio de tiempo.

Se acordó, igualmente, la suspensión del plazo para la emisión del Dictamen por 15 días, que podrá ser ampliado de conformidad con lo dispuesto en el art. 53 del citado Reglamento, a los efectos de cumplimentar el antedicho trámite, que deberá realizarse con la mayor celeridad posible.

26. El 13 de noviembre de 2025 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la siguiente documentación:

- Informe del Servicio Técnico de Carreteras y Movilidad, de fecha 12 de noviembre de 2025, de aclaraciones en relación a las cuestiones planteadas en el citado requerimiento, en el cual se manifiesta que el presupuesto reflejado en el proyecto modificado n.º 3 se incrementa 1.291.598,51 €), IGIC incluido respecto al importe incluido en la propuesta de modificado del 14 de marzo de 2025 suponiendo un 15,70 % de incremento respecto a la misma, especificando las unidades de obra donde existe variación entre uno y otro documento, y que ese incremento se debe a variación de medición entre el número de unidades de obra ejecutadas a la fecha de redacción del proyecto modificado n.º 3 sobre las previstas en el proyecto original.

Se señala que todas las unidades que contemplan diferencias entre la propuesta de modificado del 14 de marzo de 2025 y el proyecto modificado n.º 3 del 29 de abril de 2025, salvo la del código PC.104 (INCREMENTO CAMBIO PASAMANOS ACERO NEGRO-ACERO INOXIDABLE), son unidades ya aprobadas en las anteriores modificaciones del contrato de obras o que figuran el proyecto original, es decir, no son unidades nuevas, salvo la del código PC.104.

Respecto a la unidad de obra de código PC.104 y descripción «*INCREMENTO CAMBIO PASAMANOS ACERO NEGRO-ACERO INOXIDABLE*», se indica que el incremento de medición entre la propuesta de modificado y el modificado n.º 3 se debe a la revisión a mayores de la misma que se realizó en el proyecto modificado n.º 3.

Por tanto, se indica que las diferencias cuantitativas entre los dos documentos indicados (propuesta técnica motivada de 14 de marzo de 2025 y proyecto modificado de 29 de abril de 2025) se debe a la diferente medición de las unidades de obra indicadas, señalando que las mediciones de la propuesta técnica del 14 de marzo de 2025 eran estimaciones realizadas a dicha fecha.

- Nueva propuesta de aprobación del modificado n.º 3 de la obra denominada *«Pasarela Peatonal en el enlace del Padre de Anchieta de la carretera de interés regional TF-5 (sentido Santa Cruz de Tenerife), término municipal de San Cristóbal de La Laguna»,* en la que se incorporan dos últimos antecedentes de hecho, determinando la suspensión del plazo de emisión del dictamen por 15 días y el contenido íntegro del informe técnico de aclaraciones.

III

1. Con carácter previo al análisis de la concurrencia de los requisitos exigidos por la ley para la aprobación de la modificación pretendida, procede realizar una mención preliminar en relación con el informe complementario que realiza el Servicio Técnico de Carreteras al objeto de aclarar la diferencia detectada entre la Propuesta técnica motivada de la Dirección Facultativa de fecha 14 de marzo de 2025 y el Proyecto modificado n.º 3 elaborado el 29 de abril de 2025 en relación con el alcance material y económico de la modificación pretendida, del proyecto y la obra y del contrato.

Por el Servicio Técnico de Carreteras se aclara en este nuevo informe que la diferencia radica en que las mediciones realizadas en la propuesta técnica motivada de la Dirección Facultativa de fecha 14 de marzo de 2025 eran estimaciones a dicha fecha, y, por lo tanto, se incluyen en la tramitación de la modificación del contrato por la totalidad de la variación detectada entre el número de unidades de obra ejecutadas sobre las previstas en el proyecto vigente y que no fueron incluidas en las mediciones de la propuesta de modificado del 14 de marzo de 2025.

Si bien la propuesta técnica motivada al objeto de solicitar la autorización de redacción de un proyecto modificado debe incluir (art. 242 LCSP) un presupuesto

aproximado de la modificación, las mediciones resultantes a la fecha en que se realiza (14 de marzo de 2025) y las realizadas en el proyecto modificado (29 de abril de 2025) no deberían variar sustancialmente, sobre todo cuando de tal previsión o estimación depende el cumplimiento de uno de los requisitos establecidos en el art. 242.5 LCSP para poder acordar la continuación provisional de las obras, que es la exigencia legal de que el importe máximo previsto de la modificación no supere el 20 % del precio inicial del contrato, IVA excluido.

En el caso de este expediente, el alcance de la modificación pretendida no excedía de ese límite atendidos el informe y la propuesta iniciales del Servicio Técnico, pues su importe significaba un 19,97 % del precio inicial, como se recoge en la anterior propuesta de resolución examinada por este Consejo y resulta de sus antecedentes técnicos. Lo habría sobrepasado si se hubiera considerado el importe finalmente calculado y la consecuente propuesta de resolución aprobatoria de la modificación. Véase más abajo (IV, 2) la norma que lo regula así.

En todo caso, ello no es objeto de este Dictamen, que ha de limitarse a examinar si la propuesta finalmente formulada y su justificación técnica, finalmente manifestada, se ajustan a la ley. Si se constata lo es al solo efecto de poner en relación los referidos informes y propuestas con la justificación y fundamentación del anterior acuerdo de este Consejo, más arriba referido, que solicitó la aclaración finalmente recibida.

2. Del mismo modo previo y anterior al examen de fondo de la propuesta sometida a dictamen, el Consejo ha reparado en el hecho de que con posterioridad a su dictamen y antes de que la administración apruebe, en su caso, la modificación propuesta, se anuncia la práctica de una diligencia o actuación de la Intervención General, que se dice procedente con arreglo a las disposiciones legales y reglamentarias que se citan, más arriba transcritas en el anterior Fundamento II, apartado 21.

Cabe preguntarse -para responder enseguida de modo negativo- si tal actuación posterior al dictamen contradice el mandato del art. 2, apartado 1, de nuestra LCCC, que establece: «*Emitido un dictamen por el Consejo Consultivo sobre un asunto, su solicitante no podrá recabar, para el mismo procedimiento y en los mismos términos, ningún otro informe de cualquier otro órgano de la Comunidad Autónoma o del Estado*».

Ha de admitirse, en una interpretación sistemática y literal y además antiformalista de los preceptos que la propia Intervención invoca (Real Decreto 706/1997 y Real Decreto 2188/1995, antes citados de modo detallado), que en ellos

se regula y ordena el trámite de que se trata *sin perjuicio de lo previsto en el párrafo tercero del artículo 2.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado* -precepto equivalente al del art. 2.1 LCCC- pues lo limitan al establecer que la Intervención *con posterioridad a dicho dictamen* [del Consejo] *únicamente constatará su existencia material y su carácter favorable*.

Por tanto, no cabe entender que la Intervención vaya a emitir propiamente un informe (que ha debido evacuar con anterioridad, como ocurre en este expediente) sino que únicamente practicará la comprobación de que el dictamen del órgano consultivo existe y de que es favorable a la aprobación de la modificación contractual, lo que no infringe los preceptos legales citados.

IV

1. Uno de los principios básicos que presiden las relaciones contractuales de toda clase es el de la invariabilidad de lo pactado -principio *ne varietur*- recogido en diversos preceptos de la legislación contractual administrativa, expresivos del principio *pacta sunt servanda*, conforme a los cuales aunque la Administración pueda -art. 34 LCSP- concertar los *pactos, cláusulas y condiciones que tenga por convenientes, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico y a los principios de buena administración*, le está prohibido modificarlos o alterarlos después: *los contratos administrativos solo podrán ser modificados por razones de interés público en los casos y en la forma previstos* en la propia ley (art. 203 LCSP).

Así, razones de interés público permiten que dentro de las prerrogativas que el art. 190 LCSP confiere a las Administraciones Públicas se encuentre la de modificar los contratos administrativos, en las circunstancias, por los motivos y mediante el procedimiento ordenados en las leyes.

El legislador contempla y regula con ello la potestad de la Administración de modificar unilateralmente el objeto de los contratos administrativos, potestad denominada *ius variandi* (art. 203 LCSP).

Pero, como decimos, esta potestad exorbitante está sometida a una serie de exigencias, de modo que el ius variandi no puede ser entendido como una facultad absoluta de la Administración que le permita en cualquier supuesto y sin más justificación que su propia voluntad la alteración de lo inicialmente acordado, vinculando al contratista. Conforme al art. 203 LCSP los contratos administrativos

solo podrán ser modificados por razones de interés público en los casos y en la forma previstos en los arts. 203 a 207, y de acuerdo con el procedimiento regulado en el art. 191, con las particularidades previstas en el art. 207.

Para el contrato de obras se deberán tener en cuenta, además, las especialidades contemplada en el art. 242 LCSP.

Tales normas y principios, hoy fijados en los textos legales citados, han formado parte de nuestro ordenamiento en las regulaciones anteriores sobre la actividad contractual de las administraciones públicas y el ejercicio de sus atribuciones y potestades. Y la jurisprudencia y la doctrina consultiva son claras y útiles para el entendimiento de aquellos principios y normas.

Así, por ejemplo, el Dictamen del Consejo de Estado 168/2007, de 1 marzo:

«Como se expuso en los dictámenes del Consejo de Estado números 1598/2002 y 142/2003, el interés público debe conjugarse en los contratos administrativos con el principio establecido en el Código Civil de acuerdo con el cual "las obligaciones que nacen de los contratos tienen fuerza de Ley entre las partes y deben cumplirse al tenor de los mismos" (artículo 1091). Para lograrlo se atribuye a la Administración la prerrogativa exorbitante de modificación unilateral de los contratos (ius variandi, establecida en el artículo 59 LCAP). En el dictamen número 42.179, de 17 de mayo de 1979, se aclaró que "esta naturaleza singular y privilegiada del ius variandi exige que se produzca necesariamente dentro de los límites que establece la Ley".

Uno de estos límites resulta de la exigencia de que la modificación contractual esté "respaldada o legitimada por un interés público claro, patente e indubitado" (Dictamen número 42.179, de 17 de mayo de 1979; véanse también los dictámenes números 48.473, de 16 de enero de 1986, y 55.586, de 10 de enero de 1991), y que además "tal razón aparezca debidamente justificada en el expediente" (Dictamen número 3062/98, de 10 de septiembre de 1998). La concurrencia de este interés público debe quedar justificada en el expediente, como resulta del artículo 102 LCAP de 1995 (artículo 101.1 in fine LCAP) y del derogado artículo 149 del Reglamento General de Contratación aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre (actualmente, artículo 102 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre).

Un segundo límite resulta en este caso de la necesidad de que concurran necesidades nuevas o causas imprevistas (artículo 102 LCAP de 1995, que se corresponde con el vigente artículo 101 LCAP). A este respecto ha declarado el Consejo de Estado que "el derecho de modificación con que cuenta la Administración contratante o concesionaria, de conformidad con los artículos 18 y 74 de la Ley de Contratos del Estado, no es una atribución legal indiscriminada que le permita a su libre criterio la novación del contenido de los pliegos que sirvieron de base a la licitación, sino una facultad reglada que solo puede ejercitarse cuando

la aparición de nuevas necesidades materiales, no contempladas antes de la perfección del contrato, lo hagan indispensable para el mejor servicio del interés público" (Dictamen número 41914, de 24 de mayo de 1979). No cabe excluir la posibilidad de que "el interés general preconizara en alguna ocasión modificaciones de contrato que vinieran en beneficio del contratista, y no en su perjuicio", mas "es lo cierto que, en todo caso, el ejercicio del ius variandi por la Administración requiere una singular motivación de hecho ("necesidades nuevas o causas técnicas imprevistas", reza el art. 149 del Reglamento de Contratación) que, de no existir, impide la alteración del contrato, o de sus pliegos definidores, recogidos, como queda dicho, por el principio ne varietur" (Dictamen número 41914, de 24 de mayo de 1979).

La concurrencia de necesidades nuevas o causas imprevistas debe estar igualmente justificada en el expediente (artículo 102 LCAP de 1995 y restantes preceptos anteriormente citados).

El fundamento de este segundo límite debe hallarse en la necesidad de no desvirtuar las garantías de concurrencia que presiden la licitación y, en su caso, en "la naturaleza de los recursos económicos administrados", de carácter público (Dictamen del Consejo de Estado número 45.238, de 12 de mayo de 1983). Por lo que respecta al primero de estos fundamentos, en el Dictamen del Consejo de Estado número 45.942, de 15 de diciembre de 1983, se puso de manifiesto que el carácter imperativo de las normas sobre modificación de los contratos administrativos tiene "la finalidad de evitar que, a través de sucesivas modificaciones contractuales, se rompa el principio de pública licitación fundamental en la materia". Esta misma doctrina ha sido posteriormente reiterada en diversos dictámenes, que recuerdan la necesidad de que mediante la modificación de los contratos administrativos no se desvirtúen los principios de publicidad y libre concurrencia y la pureza de la licitación (números 47.127, de 29 de noviembre de 1984; 50.688, de 17 de junio de 1987; 54.473, de 8 de junio de 1990; 55.444, de 31 de octubre de 1990; 1021/91, de 1 de octubre de 1991; 2582/95, de 1 de febrero de 1996; 454/96, de 8 de febrero de 1996; 3371/96, de 28 de noviembre de 1996; 4350/97, de 6 de noviembre de 1997, y 358/98, de 11 de junio de 1998). Cuando la modificación es sustancial, el ius variandi ha de interpretarse como una excepción al principio de libre concurrencia en la licitación, y como tal "debe ser entendida de modo restrictivo, interpretándose la Ley en la forma y sentido más rigurosos" (Dictamen del Consejo de Estado número 3062/98, de 10 de septiembre de 1998). "Un uso indiscriminado de dicha potestad" de modificación de los contratos, concluía el Consejo de Estado en su Dictamen número 47.126, de 5 de diciembre de 1984, "podría entrañar un claro fraude de Ley, en cuanto cerraría el acceso de otros posibles contratistas"».

Así pues, la modificación exige una *singular motivación de hecho* cuya falta impide la alteración del contrato por mandato de la regla *ne varietur*. (También en el D. CE 1178/2014, de 05/02/2015).

La misma expresión y doctrina se contienen en la STS, Sala 3.ª, de 11 abril de 1984 y en los Dictámenes de este Consejo 77/2003, de 23 de mayo, 35/2003, de 17 de marzo y 121/2001, de 31 de octubre.

2. En cuanto al cumplimiento de los requisitos formales exigidos para la modificación procede indicar lo siguiente:

En primer término y de conformidad con lo dispuesto en el art. 242.4 LCSP, se constata que las modificaciones proyectadas implican la necesidad de redactar un proyecto modificado por cuanto el exceso de medición representa un incremento del gasto superior al 10 por ciento del precio del contrato inicial y se crean unidades nuevas que suponen un incremento del precio global del contrato.

Dicho lo anterior, el art. 242.4 LCSP establece un procedimiento general para la tramitación de modificaciones en los contratos de obra, que incluye los siguientes trámites:

- Solicitud del Director facultativo de la obra. Cuando 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.

- Resolución favorable del Órgano de Contratación autorizando la redacción del proyecto modificado.

- Redacción de la modificación del proyecto y aprobación técnica de la misma.

- Audiencia del contratista y del redactor del proyecto, por plazo mínimo de tres días. Conforme a lo dispuesto en el art. 206.2 LCSP, el contratista debe prestar su conformidad si la modificación supera el 20% del precio del contrato

- Aprobación del expediente por el órgano de contratación, así como de los gastos complementarios precisos, previo informe de los servicios jurídicos correspondientes, así como del dictamen del Consejo Consultivo, en su caso, y la correspondiente fiscalización.

Por otra parte, el art. 242.5 LCSP contempla un procedimiento especial para aquellos casos en que la tramitación de una modificación exija la suspensión temporal total de la ejecución de las obras y ello ocasione graves perjuicios para el interés público. En estas circunstancias excepcionales, se puede acordar que continúen provisionalmente las obras tal y como esté previsto en la propuesta

técnica elaborada por la dirección facultativa, siempre que se cumplan dos requisitos fundamentales:

- El importe máximo previsto de la modificación no supere el 20 % del precio inicial del contrato, IVA excluido.

- Exista crédito adecuado y suficiente para su financiación.

3. Expuestas las consideraciones y exigencias formales y generales previas, las cuales son debidamente satisfechas en el procedimiento tramitado, procede analizar si se cumplen los límites materiales del *ius variandi.*

En el régimen legal de las modificaciones de los contratos del sector público se distingue entre *«modificaciones previstas en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares»* (art. 204 LCSP) y «modificaciones no previstas en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares» (art. 205).

En este caso nos encontramos ante una modificación no prevista en el pliego.

El art. 205.1 LCSP permite las modificaciones no previstas en el pliego siempre que, en primer lugar, encuentren «*su justificación en alguno de los supuestos que se relacionan en el apartado segundo de este artículo*» y además que se limiten «*a introducir las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que la haga necesaria*».

Por tanto, lo primero que debe analizarse es si dicha modificación obedece a uno de los supuestos expresamente previstos en el apartado segundo.

La Ley sólo exige la concurrencia de «*alguno*», que no todos, de los supuestos relacionados en el art. 205.2 LCSP, en consonancia con el art. 72.1 de la Directiva 2014/24/UE que utiliza el término «*cualquiera*».

En este caso, según se dice en la propuesta de resolución, las modificaciones se enmarcan en el supuesto contemplado en la letra b) del apartado 2 del citado art. 205 LCSP, en virtud del cual procedería dicha modificación:

«b) Cuando la necesidad de modificar un contrato vigente se derive de circunstancias sobrevenidas y que fueran imprevisibles en el momento en que tuvo lugar la licitación del contrato, siempre y cuando se cumplan las tres condiciones siguientes:

1.º Que la necesidad de la modificación se derive de circunstancias que una Administración diligente no hubiera podido prever.

2.º Que la modificación no altere la naturaleza global del contrato.

3.º 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».

Estos requisitos, de acuerdo con la jurisprudencia y la doctrina, han de ser interpretados restrictivamente, para no vulnerar los principios que rigen la contratación administrativa, de tal modo que se exige estar ante una manifiesta imposibilidad de previsión en el momento de la licitación, tal que la necesidad de modificar un contrato vigente se derive de circunstancias sobrevenidas y que fueran imprevisibles en el momento en que tuvo lugar la licitación del contrato, siempre y cuando se cumplan las tres condiciones citadas: 1.º Que la necesidad de la modificación se derive de circunstancias que una Administración diligente no hubiera podido prever. 2.º Que la modificación no altere la naturaleza global del contrato. 3.º Que la modificación del contrato implique una alteración en su cuantía que no exceda, aislada o conjuntamente con otras modificaciones acordadas de un porcentaje (50) de su precio inicial.

En sintonía con esta argumentación, el TJUE ha señalado en su Sentencia de 7 de septiembre de 2016 (asunto C-549/14) lo siguiente: *«Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el principio de igualdad de trato y la obligación de transparencia que de él se deriva impiden que, con posterioridad a la adjudicación de un contrato público, el poder adjudicador y el adjudicatario introduzcan en las estipulaciones de ese contrato modificaciones tales que esas estipulaciones presentarían características sustancialmente diferentes de las del contrato inicial. Concurre esta circunstancia cuando las modificaciones previstas tengan por efecto, o bien ampliar en gran medida el contrato incluyendo en él elementos no previstos, o bien alterar el equilibrio económico del contrato en favor del adjudicatario, o también cuando esas modificaciones puedan llevar a que se reconsidere la adjudicación de dicho contrato, en el sentido de que, si las modificaciones se hubieran incluido en la documentación que regía el procedimiento inicial de adjudicación del contrato, o bien se habría seleccionado otra oferta, o bien habrían podido participar otros licitadores».*

Procede, por tanto, analizar, en primer término si concurren, en el caso que nos ocupa, las condiciones para calificar la situación como imprevisible y sobrevenida para justificar las modificaciones pretendidas.

Al respecto, en el *Informe propuesta de aprobación modificado n.º 3* (firmado el 12 de noviembre de 2025) se transcribe el Proyecto modificado n.º 3 de 29 de abril de 2025, en el que la Dirección Facultativa de la obra realiza una descripción de las propuestas de modificación del proyecto derivadas de los nuevos condicionantes, explicando las razones técnicas que hacen necesaria la modificación. Se expresa

también la justificación legal de la modificación, indicando expresamente que se encuadra en el supuesto del art. 205.2.b) LCSP.

Por una parte, se indica que las modificaciones derivan de variaciones (incremento) de medición y otras que implican la necesidad de crear unidades de nueva creación, así como las causas que las han motivado:

Capítulo 1: Actuaciones previas:

En cuanto a la causa se expresa: «La variación de las mediciones de las unidades de obra incluidas en este capítulo viene motivada por la necesidad de la realización de adaptaciones en la glorieta de "las olas" en la vía de servicio portuaria, debido a que ha coincido en el tiempo la ejecución de obras en el puerto con los transportes especiales. Estas obras, han bloqueado la salida del puerto del transporte especial prevista inicialmente, motivo por el cual, ha habido que realizar diversos trabajos (demoliciones, retirada de vallado, puesto de vallado provisional) en la salida del puerto junto a la glorieta de las "olas", siendo esta la única solución viable planteada por la Autoridad Portuaria.

Por otro lado, al realizarse el primer transporte especial, se observó la necesidad de realizar una seria de actuaciones en la vía Litoral de Santa Cruz de Tenerife para poder garantizar las condiciones de seguridad durante el transporte. En el túnel de la vía litoral existe una mediana que hay que cruzar y al realizar el primer transporte, se observó que existía peligro grave de vuelco del transporte, motivo por el cual fue necesario realizar actuaciones de demolición y reposición de la citada mediana».

Podemos concluir que, efectivamente, la realización de adaptaciones en la *glorieta de las olas* en la vía de servicio portuaria, debido a que ha coincido en el tiempo la ejecución de obras en el puerto con los transportes especiales, pueden considerarse circunstancias sobrevenidas y que fueran imprevisibles en el momento en que tuvo lugar la licitación del contrato.

En cambio, en relación con las actuaciones en la vía Litoral de Santa Cruz, concretamente la demolición y reposición de la mediana existente, para realizar el transporte por existir peligro grave de vuelco, si bien pueden reputarse necesarias, pudiera plantearse si se trata de circunstancias sobrevenidas e imprevisibles, por cuanto la configuración de la vía litoral por donde debía discurrir el transporte era ya conocida, así como el tipo de transporte a efectuar que tiene unas medidas excepcionales, lo cual debía ser valorado al tiempo de elaborar el proyecto de obra.

No obstante, se observa que en el informe de la Dirección facultativa de fecha 7 de noviembre de 2023 para la aprobación del modificado n.º 2, en relación con los cortes nocturnos y/o Bypass TF-5 para transporte especial se indica: «*Por lo tanto, hasta que no se ha realizado el desarrollo de la ingeniería de la producción, transporte y montaje (este desarrollo se realizada en fase de ejecución en taller), el estudio de viabilidad del transporte (en alzado y planta) no se podía concretar. Una vez culminado el desarrollo de esta ingeniería, se han podido determinar con exactitud los puntos críticos del itinerario autorizado».*

Y así, por tanto, se deduce que las medidas de los tramos de pasarela que debían ser transportados hasta la rotonda del Padre Anchieta no se conocían con exactitud al tiempo de la licitación, por lo que las actuaciones de demolición y reposición de vías necesarias para el transporte de los tramos en condiciones de seguridad pueden reputarse como sobrevenidas e imprevisibles.

Capítulo 4: Urbanización, *«una vez realizado el replanteo, las comprobaciones de la realidad de la obra in situ y dadas las condiciones climáticas de la zona se considera necesario un tratamiento previo a las soleras de hormigón de las plazas e itinerarios peatonales exteriores a la pasarela para la correcta adherencia del pavimento proyectado. Para ello se hace necesario fratasar las soleras de hormigón y aplicar un puente de unión».*

Esta nueva unidad «PC92 FRATASADO SOLERA HORMIGÓN APLICACIÓN SLURRY**»** se justifica por las condiciones climáticas de la zona**.**

Lo mismo ocurre con la nueva unidad *«PC103_PINTURA ANTICARBONATACIÓN», en el Capítulo 5: Estructuras, donde se indica que «Los elementos vistos de hormigón armado no tienen el acabado previsto en el proyecto, dadas las condiciones climáticas de la zona, se hace necesario darle una pintura anticarbonatación con el mismo color que los elementos metálicos de la pasarela».*

La condiciones climáticas de la zona no pueden reputarse como circunstancias sobrevenidas e imprevisibles, de modo que el órgano de contratación debió tenerlas en cuenta en el momento de la licitación y, por tanto, las modificaciones que se pretende introducir parecen responder más a una falta de previsión y diligencia a la hora de elaborar el proyecto de obra, que a una circunstancia sobrevenida e imprevisible. En cuanto a la pintura *anticarbonatación* no queda claro si se debe a un incumplimiento en la ejecución de la obra conforme al proyecto por parte del contratista, en relación con el acabado de los elementos de hormigón visto, o a otro motivo.

Por otra parte, la unidad PC.104 INCREMENTO CAMBIO PASAMANOS ACERO NEGRO-ACERO INOXIDABLE, nueva unidad incluida en el Capítulo 7: Alumbrado pasarela y viales, se justifica de la siguiente manera: *«El mantenimiento de un pasamanos de acero negro requiere precauciones adicionales para evitar la corrosión y la oxidación, debido a que es menos resistente a estos dos problemas. Debido a que el Cabildo de Tenerife apuesta por materiales que minimicen y optimicen las actuaciones de futuros mantenimientos, se plantea el cambio de acero negro a acero inoxidable en los pasamos de la pasarela para evitar un incremento en las futuras actuaciones de mantenimiento y para garantizar una vida más larga a un elemento vital para la accesibilidad».* Se crea un nuevo precio: *UN13 PC.104 m INCREMENTO CAMBIO PASAMANOS ACERO NEGRO-ACERO INOXIDABLE 219,44 €.*

Tampoco esta modificación responde a circunstanciaras sobrevenidas e imprevisibles.

Tales modificaciones si bien pueden considerarse necesarias por razones de interés público, deben para ello incardinarse en el supuesto correcto dentro de los previstos en el art. 205.2 LCSP, donde se contemplan varios supuestos: prestaciones adicionales (letra a), circunstancias imprevisibles (letra b) y modificaciones no sustanciales (letra c).

En relación con el resto de modificaciones, como es la relativa a la adaptación del ascensor por la entrada en vigor del Real Decreto 355/2024, de 2 de abril y las obras complementarias derivadas del mismo, sí cabe que se consideren derivadas de circunstancias sobrevenidas e imprevisibles al tiempo de la licitación, tal como se refieren en el expediente.

En cuanto al resto de los requisitos exigidos en el art. 205.2 letra b) LCSP, se considera que se cumplen, por cuanto no alteran la naturaleza global del contrato, y su cuantía no excede, aislada o conjuntamente con otras modificaciones acordadas conforme a este artículo, del 50 por ciento de su precio inicial, *IVA excluido* [*rectius* IGIC].

Para el cálculo de este porcentaje se deben computar todas las modificaciones no previstas que se acuerden, consideradas no sólo aisladamente, sino también en su conjunto.

Según el informe técnico emitido el día 29 de abril de 2025, en cuanto al alcance material y económico de las modificaciones planteadas, resulta:

«Las modificaciones descritas suponen un aumento del Presupuesto de Ejecución Material Vigente (PEM) de DOS MILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL SETECIENTOS TREINTA EUROS CON SETENTA CÉNTIMOS (2.658.730,70 €).

Teniendo en cuenta que la baja de adjudicación ofertada fue del 10,0109449 % (equivalente a un coeficiente de adjudicación de 0,899891), las modificaciones descritas suponen un aumento del presupuesto vigente (contrato modificado nº2) de TRES MILLONES CUARENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y CINCO EUROS CON NUEVE CÉNTIMOS (3.046.455,09 €).

Lo cual equivale a un aumento del 34,67% sobre el presupuesto vigente (contrato modificado nº2), que junto con la modificación nº1 del contrato inicial (que suponía porcentualmente un 2,85% (250.520,93 €) y la modificación nº2 del contrato (que suponía porcentualmente un 12,10% (1.063.023,75 €), suponen un aumento conjunto de un 49,62% del precio del contrato.

Por lo tanto, las tres modificaciones del contrato, en su conjunto, suponen un aumento del precio del contrato inicial de CUATRO MILLONES TRESCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE EUROS CON SETENTA Y SIETE CÉNTIMOS (4.359.999,77€), ascendiendo el nuevo precio de contrato a la cantidad de TRECE MILLONES CIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL CIENTO SEIS EUROS CON DOS CÉNTIMOS (13.146.706,02 €)».

Es decir: el contrato de obras analizado ha experimentado dos modificaciones anteriores, que según la propuesta de resolución, juntamente con la que actualmente se tramita generan un incremento del precio del contrato inicial de CUATRO MILLONES TRESCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE EUROS CON SETENTA Y SIETE CÉNTIMOS (4.359.999,77 €), lo que supone un aumento conjunto de un 49,62 % con respecto al precio inicial del contrato, porcentaje que no excede del 50 % del precio inicial del contrato, IGIC excluido, porcentaje este fijado como límite de las modificaciones en el art. 205.b LCSP.

Por todo lo expuesto, este Consejo considera fundada la propuesta al concurrir las exigencias previstas en el art. 205 LCSP para proceder a la modificación del contrato, sin perjuicio de las advertencias indicadas en relación con la necesaria concreción del supuesto concreto que concurre de los contemplados en el art. 205.2 LCSP.

C O N C L U S I Ó N

Se emite Dictamen favorable a la Propuesta de Resolución aprobatoria del proyecto modificado número 3 de la obra denominada «Pasarela Peatonal en el

enlace del Padre de Anchieta de la carretera de interés regional TF-5 (sentido Santa Cruz de Tenerife), término municipal de San Cristóbal de La Laguna», y del contrato para su ejecución, suscrito con la entidad mercantil (...), porque se considera la Propuesta conforme a Derecho, sin perjuicio de las advertencias indicadas en atención a los razonamientos jurídicos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen.