

## D I C T A M E N   3 7 7 / 2 0 2 6

### (Sección 2.ª)

**San Cristóbal de La Laguna, a 14 de octubre de 2026.**

Dictamen solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Arona en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de la modificación del contrato denominado «SERVICIO PÚBLICO DE GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS Y LIMPIEZA VIARIA DEL MUNICIPIO DE ARONA» (EXP. 350/2026 CA)\**.

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

### I

**1.** El presente Dictamen tiene por objeto examinar la adecuación jurídica del Informe-Propuesta de Resolución formulado por el Ayuntamiento de Arona mediante el que se promueve la modificación del contrato administrativo de gestión de servicio público relativo a la gestión de residuos sólidos urbanos y la limpieza viaria en el referido término municipal.

**2.** La legitimación para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde a la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Arona, según lo dispuesto en el art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias -en adelante, LCCC-.

**3.** Es competencia del Consejo Consultivo la emisión, con carácter preceptivo, de dictamen en los supuestos de « (...) *nulidad, interpretación, modificación y resolución de los contratos administrativos en los casos previstos en la normativa general de contratación administrativa*» [art. 11.1.D, apartado c) LCCC]. En este sentido, el art. 191.3, letra 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 Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 -en adelante, LCSP 2017- [texto legal aplicable al presente supuesto

---

\* Ponente: Sra. Navarro de Paz.

de acuerdo con lo establecido en el apartado 4.º del presente Fundamento Jurídico], señala que « (...) será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos y respecto de los contratos que se indican a continuación: b) Las modificaciones de los contratos cuando no estuvieran 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 de euros».

Sobre esta cuestión se ahondará en el Fundamento IV del presente Dictamen.

**4.** En lo que se refiere al régimen jurídico aplicable, y de conformidad con la doctrina sostenida por este Consejo Consultivo de Canarias en materia de modificaciones contractuales [v.gr., Dictámenes 142/2023, de 5 de abril o 205/2024, de 29 de abril], resulta necesario distinguir entre el régimen jurídico sustantivo -aplicable al fondo de la modificación- y el procedimental o adjetivo -aplicable a la tramitación del expediente de modificación contractual-.

A este respecto, cabe señalar que, en el presente caso, el contrato administrativo fue adjudicado el 11 de noviembre de 2010, razón por la cual la modificación contractual debe examinarse, desde la perspectiva material o sustantiva, conforme a la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público -en adelante, LCSP 2007-, de conformidad con la disposición transitoria primera, apartado segundo, de la LCSP 2017, que establece que los contratos adjudicados con anterioridad a su entrada en vigor se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento, extinción y modificación, por la normativa anterior. En consecuencia, la procedencia de la modificación, la existencia de título habilitante para el ejercicio del *ius variandi*, los límites materiales de la modificación pretendida, etc., deben analizarse conforme a la legislación contractual vigente al tiempo de la adjudicación del contrato, esto es, la LCSP 2007.

Por el contrario, el procedimiento de modificación contractual actualmente tramitado -iniciado mediante acuerdo plenario de 30 de julio de 2026-, debe sujetarse a la normativa procedimental vigente al tiempo de su incoación, resultando aplicable, por tanto, la LCSP 2017. Desde esta perspectiva, cuestiones tales como la competencia del órgano de contratación, los informes preceptivos a evacuar, la audiencia al contratista o la eventual exigencia de dictamen del Consejo Consultivo, han de examinarse conforme al régimen jurídico adjetivo vigente al tiempo de incoación del procedimiento administrativo de modificación del contrato.

De esta manera, y en cuanto al procedimiento de modificación contractual propiamente dicho, resulta de aplicación lo dispuesto en el art. 207 de la LCSP 2017 y, en lo no previsto, lo establecido en el art. 102 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Conforme a tal régimen legal, se establecen como trámites necesarios los siguientes:

- Propuesta de modificación con justificación y valoración.
- Audiencia del contratista.
- Fiscalización -informe de la Intervención- [véase la Disposición adicional tercera, apartado 3.º de la LCSP 2017].
- Anuncio de modificación en el perfil del contratante en el plazo de cinco días desde su aprobación, acompañado de las alegaciones del contratista y todos los informes aportados por el adjudicatario o el órgano de contratación.
- Informe del Secretario de la Corporación [Disposición adicional tercera, apartados 3.º y 8.º de la LCSP 2017].
- Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias [art. 191.3, letra b) de la LCSP 2017], 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.

**5.** La competencia para resolver el presente expediente de modificación contractual le corresponde al órgano de contratación [art. 190 y 191.4 LCSP]. En el caso concreto analizado, dicha competencia se encuentra atribuida al Pleno del Ayuntamiento de Arona [Cláusula segunda del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares -en lo sucesivo, el Pliego- en relación con la Consideración Jurídica decimotercera de la Propuesta de Resolución].

## II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo y que constan documentados en el expediente remitido son los siguientes:

**1.** Con fecha 11 de noviembre de 2010 el Ayuntamiento de Arona adopta acuerdo plenario por el que se adjudica, de forma definitiva, a la UTE (...) -integrada por las

empresas «(...)» y «(...)» el contrato de gestión de servicio público, bajo la modalidad de concesión, denominado «SERVICIO PÚBLICO DE GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS Y LIMPIEZA VIARIA DEL MUNICIPIO DE ARONA», por un importe de 12.683.287,68 € -incluido IGIC- para el primer año.

**2.** Con fecha 18 de noviembre de 2010 se formaliza en documento administrativo el contrato público de referencia.

**3.** Tal y como se señala en la Propuesta de Resolución, *«con fecha 30 de diciembre de 2010 mediante acuerdo plenario, se produce una modificación del contrato motivada por la situación económica alegando razones de interés público, procediendo a una reducción del coste total del contrato del 6,65 %. Lo que supuso una reducción en el canon que abona el Ayuntamiento de Arona a la UTE (...) de 843.653 €, quedando este en un importe de 11.839.634 €.*

*Tras el recurso de reposición interpuesto por la UTE (...) con fecha 17 de febrero de 2011 (...) y el acuerdo plenario de fecha 16 de mayo de 2011, la cantidad total de trabajadores que se deben garantizar en el contrato ascienden a los ofertados menos el porcentaje establecido en la reducción realizada (6,65% del canon total que supone un 8,22% en la partida de medios humanos), siendo la plantilla anual media 210 trabajadores/as».*

**4.** Con fecha 3 de febrero de 2011 se inicia la prestación del servicio de gestión de residuos sólidos y limpieza viaria en el municipio de (...).

**5.** Con fecha 11 de agosto de 2017, la Junta de Gobierno Local, en sesión extraordinaria y urgente, acuerda la modificación del contrato administrativo de referencia, *« (...) en base a la propuesta de la Sección Técnica de Medio Ambiente de fecha 15 de junio de 2017 por un importe de 1.287.679,67 € (incluido el IGIC). Esto supone la incorporación de la plantilla de 48 nuevos trabajadores para reforzar los servicios de fines de semana y festivos».*

**6.** Mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 3 de julio de 2018 se prorroga la vigencia del contrato por un periodo de ocho años, abarcando desde el día 3 de febrero de 2019 al día 2 de febrero de 2027.

**7.** Con fecha 25 de febrero de 2025 -y mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local- se autoriza la cesión del contrato de gestión de servicio público a la empresa (...) -en adelante, (...)-.

**8.** Con fecha 29 de julio de 2025 la Teniente de Alcalde del Área de Gobierno de Medio Ambiente, Sostenibilidad y Servicios Públicos del Ayuntamiento de Arona dicta Providencia en la que se dispone lo siguiente:

«ÚNICO. Se inicie el expediente y cuantos trámites sean necesarios para la ampliación del contrato de “SERVICIO PÚBLICO DE GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS Y LIMPIEZA VIARIA DEL MUNICIPIO DE (...)” (000001/2010 CNT-CASP), en orden a su adecuación a la situación poblacional y territorial actual del municipio y a la actual generación de residuos, conforme a lo dispuesto en la Ley, previa justificación técnica».

**9.** Según indica el órgano instructor, «con fecha 17 de abril de 2026 se dicta Providencia por la Teniente de Alcalde del Área de Gobierno de Medio Ambiente, Sostenibilidad y SSPP, en la que se dispone: (...) Que se solicite propuesta a la entidad (...) (para) la elaboración de la documentación técnica necesaria para la licitación del nuevo servicio de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos y Limpieza Viaria del Municipio de (...), incluyendo, entre otros, el pliego de prescripciones técnicas, informe complementario y el correspondiente estudio económico» y «que se solicite propuesta a la entidad (...) (para) la redacción de la nueva Ordenanza Reguladora de Residuos y Limpieza Viaria del Municipio de (...)».

A este respecto, y «con fecha 26 de junio de 2026 se formaliza el Encargo a Medio Propio del Ilustre Ayuntamiento de Arona a la entidad pública (...), para la prestación del servicio de elaboración de la documentación técnica necesaria para la licitación del Servicio de Gestión de Residuos y Limpieza Viaria, así como para la redacción de la correspondiente ordenanza reguladora», habiéndose publicado el anuncio de formalización del encargo a medio propio en la Plataforma de Contratación del Sector Público con fecha 29 de junio de 2026.

**10.** Con fecha 22 de julio de 2026 se evacua informe por parte de la Sección Técnica de Medio Ambiente en el que se justifica técnicamente la necesidad de ampliar y reforzar los medios personales adscritos al contrato del servicio público de gestión de residuos sólidos urbanos y limpieza viaria del municipio de (...), a fin de adecuar su capacidad operativa al incremento de la población, la actividad turística, la presión urbana y las nuevas superficies incorporadas al servicio desde su adjudicación. Informe que es objeto de aclaración -respecto a «(...) las modificaciones anteriores y, en particular, en lo relativo al efecto económico neto de las modificaciones aprobadas (...)», solicitando «(...) que se incorpore el cálculo del citado efecto, incluyendo en el mismo el importe correspondiente a la modificación que actualmente se propone»- mediante informe complementario de esta misma Sección Técnica de Medio Ambiente de 23 de julio de 2026.

### III

En cuanto a la tramitación del expediente de modificación contractual, constan practicadas las siguientes actuaciones:

**1.** Con fecha 30 de julio de 2026 el Ayuntamiento de Arona adopta acuerdo plenario por el que se dispone *«iniciar el procedimiento para la modificación del contrato 00001/ (...) -CASP denominado “SERVICIO PÚBLICO DE GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS Y LIMPIEZA VIARIA DEL MUNICIPIO DE ARONA”, en base a la propuesta de la Sección Técnica de Medio Ambiente, de fecha 22 de julio de 2026 consistente en reforzar los medios personales adscritos al servicio de limpieza viaria mediante la incorporación de los siguientes efectivos:*

*(...)*

*Lo que supone una plantilla equivalente de 49 operarios (...).*

*El coste de la modificación asciende a 1.185.331,77 euros, correspondiente al período comprendido entre la fecha prevista de inicio de la modificación y la finalización del contrato, conforme al siguiente desglose: (...).*

*El efecto económico neto de las modificaciones aprobadas, según el informe de la Sección Técnica de Medio Ambiente de fecha 23 de julio de 2026, incluyendo la que actualmente se propone, supondría una diferencia positiva de 289.761,06 €, lo que equivale a un +0,30 % respecto del precio primitivo del contrato».*

Asimismo, se confiere a la empresa (...) *« (...) un trámite de audiencia de DIEZ DÍAS HÁBILES, a contar desde el siguiente a la recepción del acuerdo (...), a los efectos de que pueda formular alegaciones y/o presentar documentos o justificaciones que estime pertinentes»* y se le informa *« (...) de que, en caso de aprobarse definitivamente la modificación del servicio propuesta, deberá proceder al reajuste de la garantía definitiva constituida para mantener la debida proporción con el precio modificado. El reajuste deberá formalizarse en el plazo de quince días naturales contados desde la notificación al adjudicatario del acuerdo de modificación definitiva del contrato».*

La resolución de incoación del presente procedimiento administrativo consta debidamente notificado a la empresa contratista.

**2.** Con fecha 6 de agosto de 2026 la empresa (...) formula escrito de alegaciones manifestando *« (...) su conformidad con la modificación propuesta, en los términos, alcance, valoración económica y demás condiciones recogidas en el acuerdo notificado, sin perjuicio de la aprobación definitiva que, en su caso, adopte el órgano de contratación y de los trámites e informes legalmente preceptivos».*

**3.** Consta en el expediente instruido la evacuación de informe-Propuesta de Resolución en la que se plantea la modificación del contrato administrativo de referencia mediante el refuerzo de los medios personales adscritos a su ejecución con la incorporación de veintisiete nuevos efectivos operativos, con el fin de adecuar la prestación del servicio a las necesidades actualmente existentes y garantizar su correcta y eficaz ejecución durante el período restante de vigencia contractual - hasta el 3 de febrero de 2027-, lo que comporta un incremento económico estimado de 1.185.331,77 € [apartado primero de la parte dispositiva].

**4.** Mediante oficio de 19 de agosto de 2026 [con registro de entrada en esta Institución consultiva el día 3 de septiembre de 2026], la Sra. Alcaldesa-Presidenta de la Corporación Municipal solicita la emisión del dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Canarias al amparo de lo dispuesto en su ley reguladora.

## IV

**1.** Con carácter previo a cualquier análisis de fondo, resulta necesario efectuar las siguientes consideraciones jurídicas respecto a la evacuación preceptiva de dictamen por parte de este Consejo Consultivo de Canarias.

**2.** La emisión de dictamen por parte de esta Institución consultiva, en los supuestos de modificaciones contractuales previstas en la legislación sobre contratación pública, viene determinada por la concurrencia de los requisitos previstos en la letra b) del apartado tercero del art. 191 de la LCSP 2017:

*« (...) será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos y respecto de los contratos que se indican a continuación:*

*(...)*

*b) Las modificaciones de los contratos cuando no estuvieran 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 de euros».*

Requisitos que, sin embargo, no concurren en el supuesto examinado, habida cuenta de que la modificación proyectada no puede calificarse como una modificación no prevista en los pliegos que rigieron la contratación originaria.

En efecto, aun cuando el régimen jurídico sustantivo aplicable a la modificación contractual sea el establecido en la LCSP 2007 -por imperativo de la Disposición

Transitoria primera de la LCSP 2017-, la cuestión relativa a la preceptividad del dictamen consultivo constituye una cuestión procedimental sometida a la normativa vigente al tiempo de tramitación del expediente, esto es, a la LCSP 2017 -como ya se ha indicado anteriormente-.

Ahora bien, la aplicación del art. 191.3, letra b) de la LCSP 2017 exige necesariamente la concurrencia de un presupuesto previo e indispensable: que la modificación sea una modificación no prevista en los pliegos. Solamente una vez constatada esa circunstancia procede examinar la concurrencia de los restantes requisitos económicos exigidos por dicho precepto. Si la modificación estaba prevista contractualmente, el análisis de los límites cuantitativos deviene irrelevante a los efectos de la preceptividad del dictamen.

Desde esta perspectiva, la documentación contractual evidencia que la posibilidad de ampliación del servicio de referencia [gestión de residuos sólidos urbanos y limpieza viaria], por las circunstancias que ahora concurren, fue contemplada expresamente en los pliegos desde el momento de la licitación. Así, la cláusula 35.<sup>a</sup> del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares establece que la Administración podrá modificar, por razones de interés público, las características del servicio contratado y prevé, además, los mecanismos necesarios para el restablecimiento del equilibrio económico de la concesión cuando tales modificaciones incidan en su régimen financiero. Dicha cláusula no constituye una mera reproducción abstracta del *ius variandi* administrativo, sino una previsión contractual expresa sobre la eventual modificación de las prestaciones durante la vida del contrato.

Pero, sobre todo, la previsión contractual específica se contiene en la cláusula 94 del Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares, la cual dispone que se considerará ampliación del servicio la recepción de nuevas áreas derivadas del desarrollo de los distintos núcleos urbanos, las modificaciones de frecuencias motivadas por el aumento de la generación de residuos o por el cumplimiento de nuevas exigencias normativas, así como otras causas justificables, estableciendo, además, que dichas ampliaciones deberán valorarse con los mismos criterios técnicos y económicos previstos en la contratación inicial. Se trata, por tanto, de una auténtica cláusula de modificación contractual, que identifica expresamente los supuestos habilitantes de la modificación, prevé sus consecuencias y determina las reglas aplicables para su valoración económica.

Precisamente, las circunstancias que fundamentan la modificación ahora proyectada coinciden sustancialmente con los supuestos expresamente contemplados en dicha cláusula. El propio informe técnico -de 22 de julio de 2026- incorporado al expediente justifica la ampliación en el aumento sostenido de la población residente, el incremento de la presión turística, la mayor actividad económica, el crecimiento de las necesidades de limpieza viaria, el aumento de la generación de residuos y la incorporación de más de 529.000 m<sup>2</sup> de nuevas superficies urbanizadas al ámbito real de prestación del servicio. Tales circunstancias encajan de manera directa en las previsiones relativas a la recepción de nuevas áreas y a la modificación de frecuencias por aumento de la generación de residuos previstas en la cláusula 94 del Pliego de Prescripciones Técnicas.

De ello se sigue que la modificación propuesta no introduce una prestación nueva, autónoma o ajena al objeto contractual inicialmente licitado, sino que constituye una adaptación cuantitativa del servicio a una realidad territorial y demográfica cuya evolución fue expresamente contemplada por los pliegos. No se altera la naturaleza del contrato ni se incorporan prestaciones distintas de las inicialmente contratadas, sino que se refuerzan medios personales para garantizar la adecuada ejecución de las mismas tareas de limpieza viaria previstas desde el origen de la relación contractual.

Esta conclusión encuentra, además, respaldo en la propia doctrina contractual citada por la Propuesta de Resolución. El informe n.º 43/2008, de 28 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, invocado expresamente en el expediente, admite la validez de las modificaciones cuando éstas han sido previstas en los pliegos con un grado suficiente de determinación que permita a los licitadores conocer anticipadamente tanto la posibilidad de modificación como las circunstancias en que podrá producirse. Y justamente eso es lo que sucede en el presente supuesto: la ampliación derivada del crecimiento urbano, el aumento de residuos y la necesidad de incrementar frecuencias o recursos fue prevista expresamente en el clausulado contractual.

Debe añadirse que el propio expediente reconoce la relevancia de la cláusula 94 del Pliego de Prescripciones Técnicas y la conecta con la cláusula 35 del Pliego para fundamentar jurídicamente la viabilidad de la modificación. Si la Administración municipal considera que dichas cláusulas constituyen título habilitante suficiente para aprobar la ampliación contractual, resulta difícil sostener simultáneamente que

nos hallamos ante una modificación no prevista en los pliegos, pues ambas afirmaciones son difícilmente conciliables desde una perspectiva sistemática.

En consecuencia, puede concluirse que no concurre el presupuesto habilitante exigido por el art. 191.3, letra b) de la LCSP 2017 para la solicitud preceptiva de dictamen del órgano consultivo, al no tratarse de una modificación no prevista en los pliegos contractuales. La circunstancia de que el importe acumulado de las modificaciones contractuales supere el umbral económico contemplado en dicho precepto carece de relevancia jurídica a estos efectos, toda vez que dicho requisito solamente opera respecto de modificaciones no previstas. Faltando el primero de los presupuestos exigidos por la norma, decae la obligación legal de recabar dictamen de este Consejo Consultivo de Canarias.

Por ello, desde una interpretación sistemática de los pliegos, de la documentación obrante en el expediente y del propio art. 191.3, letra b) de la LCSP 2017, existen fundamentos jurídicos consistentes para sostener que la modificación proyectada tiene carácter de modificación prevista contractualmente y que, en consecuencia, el dictamen del Consejo Consultivo de Canarias no resulta preceptivo en el presente procedimiento.

**3.** En atención a lo anteriormente expuesto, se entiende que no es preceptiva la intervención de este Consejo Consultivo en el expediente de modificación contractual tramitado por la Administración municipal [arts. 11.1.D, letra c) y 12.3 LCCC, en relación con el art. 191.3, letra b) de la LCSP 2017].

## **C O N C L U S I Ó N**

A la vista de las consideraciones jurídicas efectuadas en el Fundamento IV de este Dictamen, se entiende que no procede la emisión del dictamen solicitado a este Consejo Consultivo de Canarias, por no resultar preceptiva su solicitud.