

Expediente Núm. 150/2010
Dictamen Núm. 131/2010

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Del Valle Caldevilla, Luisa
Fernanda
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón
Jiménez Blanco, Pilar

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 8 de junio de 2010, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 13 de mayo de 2010, examina el expediente relativo a la modificación del contrato de obras de construcción de la vía de conexión Corredor del Nalón-Autovía del Cantábrico, fase III.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Mediante Resolución del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, de fecha 11 de noviembre de 2005, se adjudica el contrato de obras de construcción de la vía de conexión Corredor del Nalón-Autovía del Cantábrico, fase III, por un importe de veintisiete millones cuatrocientos veinte mil quinientos noventa y nueve euros (27.420.599 €) y un plazo de ejecución de 20 meses y 15 días. Constituida la garantía definitiva, el

día 27 de diciembre de 2005 tiene lugar la formalización del contrato con la UTE adjudicataria.

Obra incorporada al expediente, entre otra, la siguiente documentación:

a) Informe de supervisión del proyecto de construcción de la nueva carretera, de fecha 12 de enero de 2005, y Resolución aprobatoria del mismo, del día 17 siguiente. De acuerdo con el texto del informe mencionado, la obra consiste en la construcción de la fase III de la vía rápida de conexión del Corredor del Nalón con la Autovía del Cantábrico, fase que se divide en dos tramos. El primero comprende el "tronco entre los puntos kilométricos 1+790 y 5+270", la conexión provisional en Lieres y la travesía del mismo núcleo, la reposición de caminos afectados y la terminación del enlace de Bimenes, iniciada en la fase II. El segundo tramo consiste en la conexión con la fase I, mediante el enlace de La Central o de El Entrego.

b) Acta de replanteo del proyecto, de fecha 18 de enero de 2005, y Resolución de inicio del expediente para la contratación, por procedimiento abierto, mediante concurso, de las obras citadas, fechada el día 9 de marzo de 2005.

c) Pliego Tipo de Cláusulas Administrativas Particulares, aprobado mediante Resolución de 25 de junio de 2002, modificado, según señala la Jefa del Servicio de Contratación de la Consejería, para adaptarlo a las observaciones formuladas por la Intervención General del Principado de Asturias con fecha 23 de marzo de 2005, y aprobado por Resolución de 28 de marzo de 2005.

d) Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, de 31 de marzo de 2005, por el que se autoriza la contratación de las obras y el gasto por un importe total de treinta y dos millones setecientos nueve mil setecientos sesenta y ocho euros con cuarenta y ocho céntimos (32.709.768,48 €), distribuidos en las anualidades 2005 a 2007.

e) Acta de comprobación del replanteo, fallida, y suspensión del inicio de las obras, por falta de disponibilidad de los terrenos, de 27 de enero de 2006.

f) Acuerdos del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, de 29 de marzo y 11 de octubre de 2006, por los que se autoriza un reajuste de anualidades.

g) Resolución del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, de 27 de abril de 2007, por la que se acuerda el levantamiento de la suspensión temporal total y se mantiene una suspensión temporal parcial de las obras, notificada a la UTE adjudicataria por correo con acuse de recibo el día 14 de mayo de 2007.

h) Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, de 4 de diciembre de 2007, por el que se autoriza un reajuste de anualidades.

2. Con fecha 19 de enero de 2009, el Ingeniero Director de las Obras, con el conforme del Jefe del Servicio y el visto bueno del Director General de Carreteras, solicita autorización para la redacción del proyecto modificado número 1 de las obras de construcción de la nueva vía de conexión del Corredor del Nalón con la Autovía del Cantábrico, fase III. En dicha solicitud expone un conjunto de necesidades nuevas y causas imprevistas que obligan, a su juicio, a la tramitación de la modificación, cuyo resumen sería el siguiente:

1) "Enlace de Solvay: Permeabilidad territorial". En esta fase III se planteaba un enlace temporal que "desaparece con la ejecución de la fase IV (...), dejando sin conexión a las parroquias cercanas (...) y sin acceso a la vía rápida proyectada; situación no contemplada en el proyecto aprobado debido a que la cuarta fase de (las) obras aún estaba en estudio".

2) Modificaciones "de trazado y estabilización de taludes" en diferentes tramos de la carretera. En los antecedentes de la propuesta indica el Director de la Obra que "en el desarrollo original del proyecto aprobado las condiciones geológicas se estudiaron básicamente a partir de estaciones geomecánicas existentes en las laderas por las que discurre la traza, cuestión ésta que no dio adecuada información ni sobre la conformación real de los materiales existentes en la ladera en la zona de excavación, ni sobre la existencia, situación e incidencia de las capas de carbón existentes en dichas laderas./ De todo lo anterior se dedujeron unos taludes de excavación muy verticalizados, con ángulos mayoritarios en el

entorno de 60°, al suponerse que la profundidad de las excavaciones llevaría a la roca matriz, y no contemplar el importante espesor de suelos, ni la presencia de capas de carbón, ni la abundancia de agua que esas capas impermeables en su situación real genera". 3) Modificaciones "de drenaje". Como consecuencia de "los cambios de trazado, junto con el estudio geológico-geotécnico detallado del mismo", se han de modificar "sensiblemente las soluciones de drenaje". 4) Modificaciones "de estructuras y muros", algunas debidas al "nuevo enlace de Solvay propuesto" y otras como consecuencia de modificaciones en las fases anteriores y de las nuevas rasantes previstas en este modificado. 5) Modificaciones "en los túneles", derivadas del nuevo trazado en la zona, eliminando algunos y modificando la longitud de otros. Asimismo, se cambia "el tipo de excavación y sostenimiento (...), gracias a la experiencia recogida en túneles cercanos", y se adaptan las instalaciones a la "normativa sobre los requisitos mínimos de seguridad en los túneles de carreteras del Estado que se indica en el Real Decreto 635/2006, de 26 de mayo. 6) Modificaciones en "señalización, balizamiento y defensas"; en "reposición de servicios"; en "medidas correctoras medioambientales y cerramientos"; en "seguridad y salud"; en "protección de taludes"; en "control de calidad", y en "iluminación de enlaces", todas ellas necesarias en función de las modificaciones que se entiende requiere el proyecto adjudicado y que afectan a la generalidad de estos elementos; en concreto, por lo que respecta al control de calidad, señala el Director de las obras que se deben también a la aparición de "elementos industriales protegidos, como son los relacionados con el antiguo ferrocarril minero de Lieres (...) previéndose una partida para posteriores estudios y actuaciones".

Concluye el autor de la propuesta que "el incremento del presupuesto de ejecución material estimado para la totalidad de las modificaciones que se consideran necesarias para la correcta ejecución de las obras (...) supone un 40% sobre el presupuesto de adjudicación", y que en el expediente "se recoge el conjunto de necesidades nuevas y causas imprevistas que están suficientemente justificadas (...), siendo su objeto fundamental el realizar la

obra de la forma que mejor servicio pueda prestar al interés público en general”.

3. Mediante Resolución del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, de 23 de enero de 2009, se autoriza la redacción del proyecto modificado número 1, lo que se notifica a la adjudicataria de las obras y a la Dirección General competente.

4. Con fecha 17 de diciembre de 2009, se emite informe de supervisión del proyecto modificado número 1, en el que se señala que éste “consta de los documentos indicados en el artículo 124 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (...) y que en su elaboración se han tenido en cuenta las disposiciones generales de carácter legal o reglamentario y la normativa técnica sectorial de carreteras de aplicación”.

En lo que se refiere a las modificaciones más relevantes contempladas en dicho proyecto, se remite a la memoria del mismo; en cuanto al plazo de ejecución, refleja que supone un aumento de veintiséis meses y medio (26,5) sobre el plazo fijado en la oferta que resultó adjudicataria de las obras y, respecto a la clasificación del contratista y a la fórmula de revisión de precios, reseña que se mantienen.

En el apartado relativo a presupuestos se expone que el “presupuesto de ejecución material” asciende a treinta y tres millones quinientos setenta y tres mil trescientos cincuenta y ocho euros con sesenta y cinco céntimos (33.573.358,65 €) y el “presupuesto líquido” a treinta y nueve millones trescientos sesenta y siete mil quinientos treinta y siete euros con cinco céntimos (39.367.537,05 €), “lo que supone un adicional líquido de once millones novecientos cuarenta y seis mil novecientos treinta y ocho euros con cinco céntimos (11.946.938,05 €)”, representando “un incremento del 43,57% sobre el presupuesto de adjudicación”.

5. Mediante Resolución del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, de 23 de diciembre de 2009, se aprueba el

“proyecto técnico” correspondiente al modificado número 1 del de las obras de construcción de la vía de conexión Corredor del Nalón-Autovía del Cantábrico. III fase”. En ella se señala que el “presupuesto adicional líquido (...) representa un incremento del 43,57% sobre el presupuesto de adjudicación, implicando un aumento de veintiséis (26) meses y quince (15) días en el plazo de ejecución de las obras”.

6. El día 28 de diciembre de 2009 se levanta acta de replanteo del proyecto modificado y, con fecha 21 de enero siguiente, el representante de la empresa adjudicataria de las obras manifiesta su “conformidad” con la modificación proyectada.

7. El día 20 de enero de 2010, el Ingeniero Director de las Obras suscribe un informe justificando la improcedencia de acudir a una nueva licitación. Indica que la obra se encuentra en situación de paralización temporal en las zonas objeto de modificación y que el contratista está ejecutando la conservación y mantenimiento de la obra construida, por lo que la rescisión del contrato, previa a la nueva licitación, implicaría el abandono de la ya ejecutada, con el consiguiente deterioro, y la pérdida del mejor conocimiento que aquél tiene de la misma “debido a su colaboración en los estudios geotécnicos y en el diseño de las soluciones técnicas adoptadas y contempladas en este proyecto modificado”. En segundo lugar, razona que, desde un punto de vista económico, en caso de rescisión deberían aplicarse unos precios actualizados, a lo que habría que añadir “los costes de la propia rescisión”. Por último, destaca que se “generaría un conflicto de responsabilidades sobre las unidades de obra ejecutadas de manera parcial por el primer adjudicatario y que deberán ser terminadas por el segundo contratista”.

Acompaña al informe una memoria explicativa.

8. El día 9 de marzo de 2010, el Letrado del Servicio Jurídico del Principado de Asturias considera que “del contenido de los propios argumentos expuestos por el órgano gestor como causas o necesidades justificativas del modificado se

concluye que dichas causas responden a defectos del proyecto original". Sobre el nuevo enlace de Solvay, indica que las variaciones "se producen como consecuencia de que no existe una adecuación entre las obras a ejecutar en la fase III y en la fase IV, y dichas circunstancias, ni son imprevisibles, ni son nuevas, y responden en todo caso a defectos de proyecto. Y la misma crítica se puede realizar (al) segundo argumento justificativo del modificado", referido al "exhaustivo estudio geotécnico", dado que el "estudio en profundidad no fue realizado en el momento de redacción del proyecto original, lo que genera una carencia y defecto de contenidos".

No obstante, acogiendo la doctrina del Consejo de Estado que cita, concluye en el sentido de que cabe admitir la modificación cuando obedezca a "deficiencias del proyecto inicialmente aprobado, habida cuenta de las mejoras técnicas que suponen, la no oposición del contratista y los efectos perjudiciales que se derivarían de la necesidad de efectuar una nueva contratación", y, en consecuencia, informa "favorablemente el expediente correspondiente al proyecto modificado (...), siempre que se tengan en cuenta las observaciones mencionadas en el presente escrito".

9. Con fecha 23 de marzo de 2010, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con la conformidad de la Directora General de Presupuestos, informa la autorización del gasto para la financiación del proyecto modificado con cargo a los "Fondos Mineros", y sobre la base de un nuevo convenio de colaboración entre el Principado de Asturias y el Instituto para la Reestructuración de la Minería y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras suscrito el día 30 de diciembre de 2009.

10. El día 20 de abril de 2010, el Ingeniero Director de las Obras, con la conformidad del Ingeniero Jefe del Servicio de Construcción, suscribe un informe en relación con el plazo de ejecución de las obras como consecuencia del modificado 1, señalando que, frente a la estimación inicial de que el proyecto modificado se aprobaría en septiembre de 2009 (lo que conduciría a una terminación de los trabajos en mayo de 2011), "actualmente se estima que

la aprobación del modificado y por tanto el levantamiento de la suspensión temporal sea a finales del mes de julio, por lo que deberá modificarse la fecha de terminación, estableciendo como tal el 30 de marzo de 2012 (...), y por tanto de las anualidades.

11. Con fecha 29 de abril de 2010, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con la conformidad de la Directora General de Presupuestos, informa la autorización del gasto para la financiación del proyecto modificado, que sustituye al “emitido con fecha 23 de marzo”, modificando la distribución de anualidades en atención a los nuevos términos del expediente.

12. La Jefa del Secretariado del Gobierno certifica, con fecha 10 de mayo de 2010, que “la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, en reunión celebrada el día 6 de mayo de 2010, ha informado el Acuerdo por el que se autoriza un gasto para hacer frente al proyecto” modificado número 1 “del de las obras de construcción de la vía de conexión Corredor del Nalón-Autovía del Cantábrico, fase III con la siguiente observación:/ Falta el informe de fiscalización previa de la Intervención General. Una vez se complete el expediente debe ser remitido al Consejo consultivo con objeto de recabar el preceptivo dictamen”.

Obra incorporada al expediente la documentación habitual que se eleva al Consejo de Gobierno, con la propuesta de acuerdo de autorización del gasto, suscrita por el titular de la Consejería correspondiente el día 26 de abril de 2010.

13. Con fecha 7 de mayo de 2010, la Interventora General del Principado de Asturias, fiscaliza “de conformidad” el gasto, si bien emite una observación “sin los efectos del artículo 58.2” del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio, en el sentido de que “asume y comparte íntegramente las consideraciones y conclusiones recogidas en el informe favorable del Servicio Jurídico del Principado de Asturias de fecha 9 de marzo de 2010”.

14. Con fecha 11 de mayo de 2010, la Jefa del Servicio de Contratación formula propuesta de resolución en el sentido de aprobar el expediente relativo al proyecto modificado. Señala que “en el presente caso resulta evidente que las modificaciones que se pretenden obedecen a razones de interés público y concurren necesidades nuevas e imprevistas, esto es, realizar un nuevo enlace de Solvay, que sustituye a la conexión temporal prevista en el proyecto adjudicado y que desaparece con la ejecución de la fase IV, lo que supone dejar sin conexión a varias parroquias, situación no contemplada en el proyecto aprobado debido a que la cuarta fase de obras aún estaba en estudio y, en segundo lugar, la inestabilidad de los taludes que se ha detectado al hacer un exhaustivo estudio geotécnico”, indicando que “media la conformidad de ambas partes contratantes y concurren razones de interés público que justifican la aprobación de la modificación pretendida”.

Sobre la cuantía, reseña que, de conformidad con la Instrucción de la Intervención General del Principado de Asturias, de fecha 10 de febrero de 2010, a efectos de cálculo del IVA a partir del 1 de julio de 2010, el importe del modificado asciende a doce millones ciento cincuenta y dos mil novecientos diecinueve euros con setenta y cuatro céntimos (12.152.919,74 €).

15. En este estado de tramitación, mediante escrito de 13 de mayo de 2010, registrado de entrada el día 19 del mismo mes, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa a la propuesta de modificación del contrato de obras de construcción de la vía de conexión Corredor del Nalón-Autovía del Cantábrico, fase III, cuyo original adjunta.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra n), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra n), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y en aplicación del artículo 195, apartado 3, de la Ley de Contratos del Sector Público.

Nuestro pronunciamiento se efectúa a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- El contrato que analizamos fue adjudicado por Resolución del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, de fecha 11 de noviembre de 2005, lo que determina que haya de regirse por las normas anteriores a la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, de acuerdo con lo previsto en el apartado 2 de su disposición transitoria primera.

La calificación del contrato, atendiendo a su naturaleza, se corresponde con la del administrativo de obras, por lo que su régimen jurídico básico es el establecido en el libro II, título I, del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante TRLCAP), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, y en el Reglamento General de dicha Ley (en adelante RGLCAP), aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, sin perjuicio de la aplicación al mismo de las disposiciones relativas a los contratos de las Administraciones Públicas contenidas en el libro I de las citadas normas.

De acuerdo con la normativa de aplicación y el pliego de cláusulas administrativas particulares, el contrato se ejecutará con estricta sujeción al proyecto de obras, a las cláusulas del citado pliego y al programa de trabajo aprobado, y siguiendo las instrucciones que, en ejercicio de las potestades administrativas de interpretación del contrato y de dirección, inspección y control, diere al contratista el director de las obras; pudiendo el órgano de

contratación introducir modificaciones en los elementos integrantes del mismo por razón de interés público, con los límites y en los términos y condiciones establecidos en la ley.

TERCERA.- Conforme a lo establecido en el artículo 4 del TRLCAP, la Administración “podrá concertar los contratos, pactos y condiciones que tenga por conveniente (...), y deberá cumplirlos a tenor de los mismos, sin perjuicio de las prerrogativas establecidas por la legislación básica en favor de aquella”. Ejemplo de éstas es la potestad de modificar los elementos integrantes del contrato administrativo una vez perfeccionado, a la que se refieren los artículos 59, 101 y 146 del TRLCAP, este último relativo al contrato de obras.

La posibilidad de que el órgano de contratación modifique los contratos celebrados implica una prerrogativa especialmente privilegiada de la Administración, por cuanto supone una excepción al principio de invariabilidad que preside, como norma general, las relaciones contractuales, y, en atención a ello, dicha potestad se encuentra reglada en su ejercicio, debiendo someterse de forma estricta a las exigencias del interés público y a los precisos límites que, para la protección de ese interés, impone la legislación.

Establece el artículo 101.1 del TRLCAP que “Una vez perfeccionado el contrato, el órgano de contratación sólo podrá introducir modificaciones por razón de interés público en los elementos que lo integran, siempre que sean debidas a necesidades nuevas o causas imprevistas, justificándolo debidamente en el expediente”.

Desde un punto de vista material o sustantivo, la modificación ha de responder a razones de interés público, debiendo ser consecuencia de necesidades nuevas o causas imprevistas, que habrán de quedar debidamente justificadas. En todo caso, las causas no previstas no pueden confundirse con defectos o imprevisiones del proyecto inicial, de tal modo que bajo dicho concepto sólo encontrarían acomodo aquellas causas razonablemente imprevisibles en el proyecto originario que, además, han de quedar convenientemente acreditadas, señalándose por qué no pudieron preverse en el proyecto primitivo y sí han de serlo en la modificación. De la misma manera,

tampoco puede admitirse una genérica invocación de nuevas necesidades, que han de ser concretadas en cada caso de forma suficiente, para evitar que, al amparo de una modificación contractual fundada en tales presupuestos, se eluda una nueva contratación, con el consiguiente quebranto de los principios de publicidad y concurrencia.

Adicionalmente, la modificación de los contratos exige el cumplimiento de unos requisitos de naturaleza formal, en cuanto que el ejercicio de la potestad ha de ajustarse, en garantía del interés público, a las normas procedimentales que la justifican. Estas exigencias formales operan, al igual que los requisitos materiales, como límite respecto del ejercicio por parte de la Administración de su prerrogativa de modificación.

Los requisitos formales generales aplicables a las modificaciones de los contratos de obra, como el del procedimiento que examinamos, son los establecidos en los artículos 101.2 y 146.3 del TRLCAP, así como en los artículos 97 y 102 del RGLCAP, a cuyo tenor resultan necesarias: una propuesta de la Administración o una petición del contratista; la memoria explicativa y un informe del director o directora del contrato o una propuesta integrada por los documentos que justifiquen, describan y valoren aquella; la autorización del órgano de contratación para iniciar el procedimiento; la redacción, supervisión y aprobación del proyecto modificado correspondiente; la audiencia del contratista; el informe del Servicio Jurídico; el informe de fiscalización previa, y la aprobación del gasto complementario preciso y del expediente.

Dispuesta por el órgano de contratación la modificación del contrato y notificada al contratista, deberá procederse al reajuste de la garantía definitiva, en los términos de lo establecido en los artículos 41 y 42 del TRLCAP, debiendo formalizarse la modificación en documento administrativo o, si el contratista lo solicita y a su costa, en escritura pública, según las reglas contenidas en los artículos 101.2 y 54 del TRLCAP.

El artículo 101.3 del TRLCAP establece requerimientos adicionales en el supuesto de que el precio del contrato alcance el límite de seis millones diez mil ciento veintiún euros con cuatro céntimos (6.010.121,04 €) y las modificaciones impliquen alteraciones cuya cuantía sea igual o superior al 10% del precio

primitivo. Cuando se den tales circunstancias, como en el presente caso, deberá incorporarse, además, un informe de contenido presupuestario emitido por el órgano competente en la materia.

Si las modificaciones, aislada o conjuntamente, conllevan una variación superior al 20% del precio del contrato, y éste es igual o superior a seis millones diez mil ciento veintiún euros con cuatro céntimos (6.010.121,04 €), como ocurre en el que analizamos, el expediente debe someterse a dictamen del Consejo Consultivo, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 59.3 del TRLCAP.

Con independencia de cuál sea el precio del contrato, siempre que la modificación suponga una variación, aislada o conjuntamente con otras anteriores, superior, en más o en menos, al 20% de aquel precio primitivo, ésta constituye una causa de resolución del mismo, por lo que para llevarla a cabo se requiere, además, la conformidad del contratista.

CUARTA.- En cuanto a los requisitos formales o procedimentales a que debe ajustarse la modificación proyectada, observamos que todos ellos han sido cumplidos por la Administración, puesto que en la tramitación del procedimiento se han incorporado al expediente los preceptivos informes de supervisión, del Servicio Jurídico y de fiscalización por parte de la Intervención General del Principado de Asturias, así como la memoria justificativa suscrita por el director facultativo de la obra (acreditativa de las circunstancias no previstas en la aprobación del proyecto inicial y justificativa de la improcedencia de la convocatoria de una nueva licitación), y la conformidad del contratista. Finalmente, consta el informe emitido por la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con el conforme de la Directora General de Presupuestos, de fecha 29 de abril de 2010.

QUINTA.- Teniendo en cuenta las exigencias legalmente establecidas, y considerando que la modificación propuesta supone, en este caso, una variación del 44,32% sobre el precio del contrato, que asciende a doce millones ciento cincuenta y dos mil novecientos diecinueve euros con setenta y cuatro

céntimos (12.152.919,74 €), advertimos, respecto de los presupuestos materiales de aquélla, que en el expediente se detallan con suficiente precisión cuáles han sido las razones de interés público que han llevado a la propuesta de modificación, si bien no se justifica debidamente que tales modificaciones obedezcan a circunstancias nuevas o causas imprevistas. En efecto, según los propios términos de la propuesta de modificado que realiza el Ingeniero Director de las Obras, el nuevo acceso a Solvay resultaría necesario porque no se contempló adecuadamente en el proyecto que el enlace provisional no sería sustituido por uno definitivo en la fase siguiente, es decir, que la necesidad de modificarlo deviene de un desajuste entre las fases III y IV del mismo, lo que nos conduce a considerar la existencia de defectos en el proyecto original.

En cuanto al resto de las modificaciones, dejando al margen las que resultan necesarias en coherencia con las operadas en las fases I y II, hemos de tener en cuenta que todas ellas obedecen a la inestabilidad de los taludes, lo que obliga en unos casos a modificar la traza y, en general, a mayores movimientos de tierra y excavaciones para su consolidación. Al respecto, llama la atención el hecho de que el Ingeniero Director de las Obras se limite a describir en su propuesta con gran detalle los pormenores de tales medidas, obviando cualquier valoración sobre la corrección técnica del proyecto original. Así, en el apartado relativo a los antecedentes, únicamente refiere que “en el desarrollo original del proyecto aprobado las condiciones geológicas se estudiaron básicamente a partir de estaciones geomecánicas existentes en las laderas por las que discurre la traza, cuestión ésta que no dio adecuada información ni sobre la conformación real de los materiales existentes en la ladera en la zona de excavación, ni sobre la existencia, situación e incidencia de las capas de carbón existentes en dichas laderas”. Sin embargo, lo que resulta imprescindible es que se pronuncie con claridad sobre los motivos que justifican la necesidad de redactar un modificado del proyecto original, valorando si las “necesidades nuevas o causas imprevistas” obedecen en realidad a defectos del proyecto original, pues en ese caso, tal y como informa el Letrado del Servicio Jurídico, cuyos argumentos hace suyos la Interventora General del Principado

de Asturias, si se concluyera que existen tales defectos, habrían de ser exigidas las responsabilidades correspondientes al autor de dicho proyecto.

En cualquier caso, este Consejo ya manifestó con ocasión de dictámenes anteriores (Dictamen Núm. 271/2006) que, “pese a que las necesidades nuevas invocadas como circunstancias justificativas de la modificación proyectada pudieron ser previstas y abordadas en el momento de redacción del proyecto inicial (...), se han aportado, no obstante, razones de interés público suficientes para la modificación del contrato”, considerándose en aquel supuesto como tales la “mejora en la integración de la carretera en su entorno que, sin merma de su funcionalidad, favorezca un adecuado uso y desarrollo del territorio”, y también que “la ejecución separada de las obras del modificado respecto de las correspondientes al proyecto inicial (...), además de suponer un encarecimiento de las obras”, no permita “la apertura al tráfico de la vía con la continuidad debida, repercutiendo en la seguridad de los usuarios de la carretera”; doctrina que viene sosteniendo el Consejo de Estado, que este Consejo comparte, y que refiere el informe del Letrado del Servicio Jurídico del Principado de Asturias.

En el supuesto concreto que analizamos, parece desprenderse del informe del Ingeniero Director de las Obras que el nuevo enlace de Solvay se proyecta por la incoherencia entre las fases III y IV de la obra. Respecto al resto de las modificaciones, resulta imprescindible, tal como hemos señalado, que se incorpore al procedimiento un informe de aquel técnico que contenga un pronunciamiento expreso sobre los posibles defectos del proyecto original, a fin de que puedan exigirse, en su caso, las responsabilidades oportunas.

Observación ésta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

No obstante lo anterior, recordamos a la Administración, como hemos hecho en dictámenes precedentes, que debe extremar el celo en el procedimiento de elaboración y aprobación de los proyectos, de forma que sólo muy excepcionalmente, y en presencia de circunstancias muy justificadas, haya de recurrirse a su modificación, al objeto de evitar prácticas que pudieran

resultar contrarias a los principios de publicidad y concurrencia proclamados por la legislación de contratos de las Administraciones Públicas.

En definitiva, este Consejo Consultivo entiende que se han acreditado causas técnicas imprevisibles de manera suficiente y, en todo caso, razones de interés público que justifican la modificación pretendida, por lo que la misma puede ser aprobada, debiendo comportar, según hemos señalado, el reajuste al alza de la garantía definitiva.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que, una vez atendida la observación esencial contenida en el cuerpo de este dictamen, procede la aprobación de la modificación del contrato de obras de construcción de la vía de conexión Corredor del Nalón-Autovía del Cantábrico, fase III, sometida a nuestra consulta.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.