

Dictamen Núm. 54/2026

**V O C A L E S :**

*Baquero Sánchez, Pablo*  
Presidente  
*Díaz García, Elena*  
*Menéndez García, María Yovana*  
*Iglesias Fernández, Jesús Enrique*  
*Santiago González, Iván de*

Secretario General:  
*Iriondo Colubi, Agustín*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 12 de marzo de 2026, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, y la abstención de don Pablo Baquero Sánchez en aplicación de lo dispuesto en el artículo 9.2 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 26 de febrero de 2026 -registrada de entrada el día 3 del mes siguiente-, examina el expediente relativo a la tercera modificación del contrato de redacción del proyecto, ejecución de la obra y puesta en marcha de la planta de valorización de la fracción mezclada para el residuo de competencia municipal, incluyendo la planta de clasificación de residuo industrial no peligroso y la gestión del residuo voluminoso.

De los antecedentes que obran en el expediente, resulta:

**1.** En sesión celebrada el 19 de febrero de 2026, la Comisión Delegada del Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos en Asturias (Cogersa) acuerda "iniciar expediente de modificación número 3 del contrato (...) para la redacción del proyecto, ejecución de las obras y puesta en marcha de la planta de valorización de la fracción mezclada para el residuo de competencia municipal, incluyendo la planta de clasificación de residuo industrial no peligroso y la gestión del residuo voluminoso, de acuerdo con el proyecto técnico denominado 'Proyecto modificado n.º 3'".

**2.** Como antecedentes, obran en el expediente los siguientes documentos:

a) Acuerdo de la Comisión Delegada de Cogersa de 1 de marzo de 2019, por el que se adjudica a ..... la ejecución del contrato, de cuya modificación se trata, por el precio de 48.006.493,58 €, IVA excluido.

b) Documento administrativo de formalización contractual, fechado el 10 de julio de 2019, en el que se fija un plazo de ejecución de 52 meses, de los cuales, 12 corresponden a la redacción del proyecto, 31 a la construcción de la obra y 9 a la puesta en servicio de la instalación.

c) Acuerdo de la Comisión Delegada de Cogersa de 22 de abril de 2022, mediante el cual se aprueba la modificación número 1 del contrato, para la incorporación de una instalación fotovoltaica, que supone un incremento del precio del contrato de 2.591.034,07 euros, equivalente a un 5,397 % de su importe de adjudicación, sin variación del plazo de ejecución de las obras.

d) Documento administrativo de formalización del modificado n.º 1, fechado el 19 de mayo de 2022.

e) Acta de finalización de la ejecución de la obra, que suscriben los directores de la obra y la representante de la contrata el día 28 de diciembre de 2023.

f) Acuerdo de la Comisión Delegada de Cogersa de 30 de septiembre de 2024, mediante el que se aprueba la modificación número 2 del contrato, para la reconstrucción de parte de las instalaciones conforme al proyecto original,

como consecuencia del incendio producido el día 24 de abril de 2024 y la introducción de las necesarias medidas adicionales de seguridad contra incendios propuestas por el Servicio de Política Industrial del Principado de Asturias, lo que supone un incremento del precio del contrato de 14.718.803,38 euros, equivalente a un 30,66 % de su precio de adjudicación, y un ajuste del plazo de ejecución de las obras de 12 meses.

g) Acta de terminación de las obras correspondientes a los trabajos de “reconstrucción de la nave A y mejora de las instalaciones de PCI (protección contra incendios) de dicha nave”, que suscriben los directores de la obra y la representante de la contrata el día 25 de noviembre de 2025.

h) Proyecto modificado n.º 3 del contrato, elaborado por un Ingeniero de Minas y fechado el 11 de febrero de 2026.

**3.** Con fecha 12 de febrero de 2026, los directores de obra suscriben un informe sobre la tercera modificación del contrato, en el que explican que “finalizadas las obras de reconstrucción de las zonas dañadas por el incendio objeto del segundo modificado y actualmente en ejecución la fase de puesta en marcha en caliente y realización de las pruebas de garantía de la planta, se ha puesto de manifiesto la necesidad de introducir determinadas prestaciones adicionales no previstas inicialmente, con el fin de asegurar la correcta consolidación del funcionamiento de la instalación y la efectiva transmisión de los conocimientos necesarios para su futura explotación ordinaria”. Detallan que estas prestaciones consistirán, en primer lugar, en la explotación de la planta durante cuatro meses por parte de la adjudicataria, periodo “durante el cual el contratista asumirá (...) la operación diaria de la planta, lo que implica la realización de todos aquellos trabajos (...) necesarios para la recepción, clasificación y gestión diferenciada (...) de los residuos correspondientes a la fracción resto, incluyendo el transporte del rechazo al vertedero y la carga de materiales a expedición exterior, además del mantenimiento preventivo y correctivo de equipos e instalaciones, la limpieza y conservación integral de la

planta y sus instalaciones” y, a continuación, durante tres meses, la formación del personal que asumirá la operativa en el futuro. Señalan que tales prestaciones “no suponen una alteración del objeto esencial del contrato, sino una extensión puntual y necesaria de las actuaciones directamente vinculadas a la fase de puesta en marcha” y refieren, en cuanto a la necesidad del modificado, que la planta “presenta un elevado grado de complejidad técnica” y que “la experiencia obtenida durante el periodo de puesta en marcha que fue interrumpido por el incendio (...), ha evidenciado que resulta técnicamente necesario:/ Un periodo adicional de explotación asistida por el propio contratista que permita consolidar los parámetros de funcionamiento y asegurar la estabilidad de los procesos./ Un periodo específico de formación del personal operador, imprescindible para garantizar una transición ordenada hacia la explotación ordinaria de la planta y evitar riesgos operativos”. Afirman que “la modificación propuesta se ajusta a lo previsto en el artículo 205.2 a) de la LCSP”, en primer lugar, por resultar inviable el cambio de contratista por razones de carácter técnico, ya que el actual “es el único que dispone de un conocimiento integral del proyecto, de los sistemas implantados y de los numerosos equipamientos instalados, al haber intervenido en todas las fases del contrato (diseño, ejecución y puesta en marcha)”, de forma que su sustitución “implicaría una pérdida del conocimiento técnico específico y del saber hacer acumulado, con riesgos significativos para la estabilidad operativa de la instalación” e “inconvenientes técnicos y operativos significativos”, tales como “riesgos para el mantenimiento del rendimiento garantizado”, “incremento de la probabilidad de incidencias en una fase crítica de consolidación” y “retrasos en la entrada en régimen de explotación ordinaria de la planta”; en segundo lugar, porque el importe del modificado “incrementa el importe del proyecto en 2.607.736,38 € (IVA excluido), el cual representa un incremento del 5,43 % del precio inicial y sumado al resto de modificaciones del contrato, el conjunto es inferior al 50 %”. Por otro lado, puntualizan que “el plazo contractual se amplía exclusivamente por el tiempo necesario para la

ejecución de las prestaciones adicionales (...). Actualmente, la planta está en fase de puesta en marcha en caliente, se cuenta con un protocolo de pruebas de garantía aprobado por todas las partes y una vez superadas dichas pruebas, está previsto firmar el acta de superación de garantías. La fecha de firma de este acta será la fecha contractual de inicio del modificado número 3”.

**4.** El mismo día 12 de febrero, la Directora Técnica y el Jefe del Área de Mantenimiento de Cogersa suscriben el informe de supervisión técnica del proyecto, en el que concluyen que “se considera (...) suficientemente justificado y no se detectan disconformidades, cumpliendo con las condiciones exigidas por la legislación vigente, así como con las derivadas del contrato suscrito entre Cogersa y la UTE adjudicataria” y proponen al órgano de contratación la aprobación del proyecto modificado.

**5.** Mediante sendos escritos, de fechas 13 y 18 de febrero de 2026, la representante de la UTE adjudicataria manifiesta su conformidad con el proyecto modificado número 3 del contrato “firmado en fecha 12 de febrero de 2026”, así como con la tramitación de la modificación del contrato. Asimismo, afirma “conocer y asumir el contenido del proyecto técnico (...) sin que vaya a plantearse ninguna objeción respecto a sus términos”.

**6.** Con fecha 16 de febrero de 2026, el Interventor y el Secretario General de Cogersa suscriben un informe conjunto, en el que consideran justificada tanto la “necesidad” de las modificaciones -que “tienen el carácter de servicios adicionales a los inicialmente contratados”- como el hecho de que “la modificación planteada no tiene como resultado un contrato materialmente diferente al celebrado en un principio y que se limita a introducir las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que la hace necesaria”. Destacan que obra en el expediente un documento de retención de crédito para atender la modificación del contrato planteada y apuntan, respecto

al trámite de audiencia, que, si bien “no se ha otorgado plazo de audiencia al contratista al tratarse de la misma persona que ha entregado el proyecto”, consta “su conformidad de forma expresa”. Asimismo, reseñan que “no se ha dado traslado al redactor del proyecto originario, al haber dado su expresa conformidad a los modificados primero y segundo y no afectar este a las obras contempladas en aquel”.

**7.** Con fecha 24 de febrero de 2026, el Interventor General suscribe un informe de fiscalización de conformidad de la propuesta de modificación del contrato, en el que se refleja que el “porcentaje acumulado de modificaciones” asciende al 49,92 %.

**8.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 26 de febrero de 2026, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen, significando su urgencia, sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de segunda modificación del contrato de redacción del proyecto, ejecución de las obras y puesta en marcha de la planta de valorización de la fracción mezclada para el residuo de competencia municipal, incluyendo la planta de clasificación de residuo industrial no peligroso y la gestión del residuo voluminoso, adjuntando, a tal fin, una copia del expediente en soporte digital.

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

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).

El pronunciamiento de este órgano 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.

En la solicitud de dictamen, se requiere a este Consejo que lo emita por el procedimiento de urgencia. El artículo 19, apartado 3 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo, establece que "Cuando en la orden de remisión del expediente se hiciese constar motivadamente la urgencia del dictamen, el plazo máximo para su despacho será de quince días hábiles". Si bien, en el oficio en que se insta la solicitud del dictamen se ofrece una motivación ciertamente insuficiente de tal premura que se justifica en "la necesidad de adoptar la decisión que proceda en Derecho para el puntual cumplimiento del contrato y del servicio público al que sirve", considerando que la finalización de la ejecución del contrato cuya modificación se pretende está próxima, al encontrarse ya la planta en la fase final de pruebas y que, por otro lado, no debe demorarse más el cumplimiento de la obligación de valorización de residuos en instalaciones adecuadas, impuesta por la normativa medioambiental, este dictamen se emite de conformidad con el procedimiento establecido al efecto y dentro del plazo de quince días hábiles desde su solicitud, no sin antes recordar a la autoridad consultante que las consultas por el procedimiento de urgencia han de tener como sustento una motivación adecuada de la perentoriedad que justifica la solicitud, como se ha citado en diversas ocasiones por este Consejo.

**SEGUNDA.-** La calificación del contrato al que se refiere el asunto que analizamos se corresponde, atendida su naturaleza, con la de un contrato

administrativo mixto, en el que la prestación principal es la propia de un contrato de obras.

Por razón del tiempo en que fue adjudicado -1 de marzo de 2019-, su régimen jurídico sustantivo resulta ser el establecido en la LCSP y en el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre. Dentro del referido marco legal, el régimen al que han de ajustarse los efectos y extinción del contrato es, según el artículo 25.2 de la LCSP, el establecido por la propia Ley y sus disposiciones de desarrollo, aplicándose supletoriamente las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho privado.

Tal régimen faculta a la Administración para el ejercicio de la prerrogativa, a la que se refiere el artículo 190 de la LCSP, esto es, la de modificar los contratos “por razones de interés público”.

De conformidad con esta normativa sustantiva de aplicación y el pliego de cláusulas administrativas particulares, el contrato se ejecutará con estricta sujeción a las cláusulas del citado pliego y del de prescripciones técnicas, de acuerdo con la propuesta que el adjudicatario ha efectuado en su oferta y siguiendo las instrucciones que, en ejercicio de las potestades administrativas de dirección, inspección y control, diese al contratista el responsable encargado de tales funciones, 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.-** En lo que respecta a los aspectos sustantivos de la modificación del contrato examinado, el artículo 189 de la LCSP establece que “Los contratos deberán cumplirse a tenor de sus cláusulas, sin perjuicio de las prerrogativas establecidas por la legislación en favor de las Administraciones Públicas”. Ejemplo de estas es la potestad de modificar los elementos integrantes del contrato administrativo una vez perfeccionado, a que se refieren los artículos

190, 203, 204, 205, 206, 207 y 242 de la LCSP, 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.

El artículo 203 de la LCSP establece que “los contratos administrativos solo podrán ser modificados por razones de interés público en los casos y en la forma previstos en esta Subsección, y de acuerdo con el procedimiento regulado en el artículo 191, con las particularidades previstas en el artículo 207”.

**CUARTA.-** Desde el punto de vista adjetivo o procedimental, la modificación de los contratos exige también 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.

Es por ello que, constituyendo, a la vista de lo establecido en el artículo 190 de la LCSP, la modificación del contrato una de las prerrogativas que ostenta, entre otras, el órgano de contratación, el ejercicio de la misma ha de someterse a lo establecido en los artículos 191, 203 y siguientes de la citada LCSP y en lo no previsto, a lo dispuesto al respecto en el RGLCAP. Ello supone el cumplimiento de los siguientes trámites: a) Propuesta de modificación con justificación y valoración. b) Audiencia del contratista. c) Informe de Intervención. d) Informe de Secretaría. e) Dictamen de este Consejo

Consultivo, al ser el precio inicial del contrato igual o superior a 6.000.000 € y superar la modificación que se propone el 20 % del precio inicial. f) Resolución por el órgano de contratación, que es, en este caso, la Comisión Delegada del Consorcio.

Tratándose de un contrato administrativo de obras sujeto a la LCSP, el artículo 242 exige las siguientes actuaciones: a) Redacción de la modificación del proyecto y aprobación técnica de la misma. b) Audiencia del contratista y del redactor del proyecto, por plazo mínimo de tres días. c) Aprobación del expediente por el órgano de contratación, así como de los gastos complementarios precisos.

Por otra parte, al no resultar la modificación obligatoria para el contratista por implicar una variación que excede, conjuntamente con las anteriores, el 20 % del precio inicial del contrato, solo podrá acordarse, de conformidad con lo señalado en el artículo 206.2 de la LCSP, previa conformidad por escrito de aquel, resolviéndose el contrato en caso contrario.

Además de lo anterior, debemos señalar que, una vez dispuesta por el órgano de contratación la modificación del contrato y notificada la misma al contratista, deberá procederse al reajuste de la garantía definitiva, en los términos de lo establecido en el artículo 109.3 de la LCSP, debiendo formalizarse la modificación en documento administrativo o, si el contratista lo solicita y a su costa, en escritura pública (artículos 153 y 203.3 de la LCSP), así como su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* y en el perfil del contratante del órgano de contratación (artículo 207.3 de la LCSP).

En el procedimiento que analizamos, se constata la redacción del proyecto modificado. Resulta del expediente, por otro lado, que la contratista ha conocido el proyecto modificado, con cuyo contenido se muestra conforme, y que se han emitido los preceptivos informes de Secretaría e Intervención.

No se ha dado audiencia ni traslado del proyecto al redactor del proyecto originario; sin embargo, tal omisión carece de trascendencia material en este caso pues, como se justifica en el informe conjunto de Secretaría e

Intervención, el modificado actual -por el que se incorporan al contrato servicios adicionales a los inicialmente contratados- no afecta a los trabajos contemplados en el proyecto original.

Por otro lado, no consta la aprobación del proyecto reformado, si bien, teniendo en cuenta la premura con que se está tramitando el expediente, consideramos admisible que la misma se difiera al mismo acto en que se aprobará la modificación del contrato.

Finalmente, en cuanto al plazo de resolución del procedimiento de modificación contractual, hemos de señalar que habrá de estarse al de tres meses establecido en el artículo 21.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el cual no ha concluido en este caso, considerando, según se desprende del expediente, que el inicio del procedimiento tuvo lugar el día 19 de febrero de 2026.

**QUINTA.-** En cuanto al examen de la modificación contractual que nos ocupa desde el plano sustantivo, de conformidad con lo establecido en el artículo 203.1 de la LCSP, “los contratos administrativos solo podrán ser modificados por razones de interés público en los casos y en la forma previstos en esta Subsección, y de acuerdo con el procedimiento regulado en el artículo 191, con las particularidades previstas en el artículo 207”.

En el asunto sometido, nos encontramos con una modificación no prevista en el pliego de cláusulas administrativas particulares, por lo que, esta solo procedería si concurren los requisitos que establece el artículo 205 de la LCSP, a cuyo tenor “solo podrán realizarse cuando la modificación en cuestión cumpla los siguientes requisitos:/ a) Que encuentre su justificación en alguno de los supuestos que se relacionan en el apartado segundo de este artículo./ b) Que se limite a introducir las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que la haga necesaria”. Según el apartado 2 del citado precepto, se exige que la modificación -además de reunir “los requisitos

recogidos en el apartado primero de este artículo"- encaje en alguno de los motivos que allí se relacionan, para justificar la alteración de espaldas a la concurrencia.

En el caso que se nos plantea, se invoca la causa recogida en el apartado a) del artículo 205.2, justificándose los cambios en la necesidad de añadir "servicios adicionales a los inicialmente contratados". Bajo esa rúbrica se trata de dar curso, según se detalla en el informe de los directores de obra, a las necesidades de asegurar una transición ordenada y segura hacia la explotación ordinaria de la planta, para lo cual se adicionan al contrato inicial las prestaciones de operación, por el propio contratista, durante los primeros cuatro meses y de formación del personal que se encargará de operar en las instalaciones en lo sucesivo.

Se ha justificado en los informes técnicos -librados durante la instrucción del procedimiento- el cumplimiento del resto de requisitos impuestos por el artículo 205.2 a) de la LCSP, pues, por un lado, el cambio de contratista no es posible por razones de tipo técnico, ya que su sustitución generaría, según se expresa en el informe de la dirección de obra, inconvenientes significativos en forma de riesgos "para la estabilidad operativa de la instalación" y "para el mantenimiento del rendimiento garantizado", así como "incremento de la probabilidad de incidencias en una fase crítica de consolidación" y "retrasos en la entrada en régimen de explotación ordinaria de la planta" y, por otra parte, consta que la alteración de la cuantía del contrato que conlleva esta modificación no excede, conjuntamente con las otras dos anteriormente aprobadas, el 50 por ciento de su precio inicial, IVA excluido.

Finalmente, cabe reseñar que el contrato que se modifica está aún vigente, pues no se han agotado sus plazos, ya que falta por culminar la fase de puesta en marcha en caliente con la superación de las pruebas de garantía.

En consecuencia, este Consejo Consultivo entiende que, en el asunto examinado, se han cumplido los trámites y justificado los presupuestos que

sustentan la modificación contractual propuesta al amparo de la letra a) del artículo 205.2 de la LCSP.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede la aprobación de la tercera modificación del contrato de redacción del proyecto, ejecución de las obras y puesta en marcha de la planta de valorización de la fracción mezclada para el residuo de competencia municipal, incluyendo la planta de clasificación de residuo industrial no peligroso y la gestión del residuo voluminoso.”

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

Gijón, a la fecha de la última firma electrónica

V.º B.º

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.