

Dictamen Núm. 251/2025

**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 22 de diciembre de 2025, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V.E. de 18 de noviembre de 2025 -registrada de entrada dos días después-, examina el expediente relativo a la modificación n.º 1 del contrato de obras correspondientes al `Proyecto de urbanización del soterramiento de las vías RAM en Langreo (Asturias)´.

De los antecedentes que obran en el expediente, resulta:

1. Mediante Resolución de fecha 24 de octubre de 2025, del Consejero de Movilidad, Medio Ambiente y Gestión de Emergencias, acuerda “autorizar el inicio del expediente correspondiente al modificado n.º 1”, “obras incluidas en el proyecto de urbanización del soterramiento de las vías RAM en Langreo (Asturias), que supondrá un incremento en el presupuesto de la obra de dos



millones trescientos veintiséis mil ciento cincuenta y dos euros con noventa y tres céntimos (2.326.152,93 €), IVA incluido”.

Esta Resolución se notifica con fecha 27 de octubre de 2025 a una de las dos empresas que forman parte de la unión temporal adjudicataria del contrato.

**2. Como antecedentes, obra en el expediente la siguiente documentación:**

a) Resolución de 7 de mayo de 2021, de la Entidad Pública Empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, por la que se publica el Convenio con el Principado de Asturias y el Ayuntamiento de Langreo, para la integración de la línea Gijón – Laviana en La Felguera y Sama (BOE de 22 de mayo de 2021).

b) Certificado emitido por la Jefa del Secretariado del Gobierno del Principado de Asturias, relativo a la adopción, por parte del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, con fecha 12 de noviembre de 2021, del Acuerdo por el que se autoriza el gasto y la contratación de las obras definidas en el proyecto denominado “Proyecto de urbanización del soterramiento de las vías RAM en Langreo (Asturias)”, por importe de nueve millones seiscientos cuarenta y ocho mil novecientos treinta y cinco euros con veintiocho céntimos (9.648.935,28 €).

c) Resolución de 13 de septiembre de 2022, del Consejero de Medio Rural y Cohesión Territorial, por la que se resuelve “adjudicar, mediante tramitación urgente y procedimiento abierto con varios criterios de adjudicación, de las obras correspondientes al proyecto denominado Proyecto de urbanización del soterramiento de las vías RAM en Langreo (Asturias)”, a la Unión Temporal de Empresas adjudicataria, por importe de seis millones setecientos setenta y tres mil quinientos cincuenta y dos euros con cincuenta y siete céntimos (6.773.522,57 €), IVA incluido.



El 10 de octubre de 2022 se formaliza el contrato con un plazo de ejecución de quince meses, contados a partir de la firma del acta de replanteo.

d) Resolución de 30 de noviembre de 2023, del Consejero de Fomento, Cooperación Local y Prevención de Incendios, por la que se acuerda la suspensión temporal total del contrato de las obras del "Proyecto de urbanización del soterramiento de las vías RAM en Langreo (Asturias)".

En sus antecedentes de hecho, figura que, suscrita el acta de replanteo e iniciada la ejecución de las obras el día 10 de noviembre de 2022, "en fecha 23 de noviembre de 2023, tiene entrada en el Servicio de Contratación escrito del director de las obras, en el que se expone" que se solicita la suspensión "a partir de la fecha de 30/11/2023, debido a que los trabajos que restan por ejecutar consisten, principalmente, en urbanizar unos terrenos que en la actualidad se encuentran parcialmente ocupados por ADIFR. El ferrocarril se encuentra en servicio y los terrenos liberados en estos momentos no permiten unos rendimientos óptimos ni una coordinación adecuada de los trabajos en condiciones óptimas de seguridad".

e) Resolución de 7 de mayo de 2025, de la Entidad Pública Empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, por la que se publica la Adenda modificativa y de prórroga del Convenio con el Principado de Asturias y el Ayuntamiento de Langreo, para la integración de la línea Gijón – Laviana en La Felguera y Sama (*BOE* de 21 de junio de 2025).

f) Con fecha 9 de mayo de 2025, el Jefe del Servicio de Construcción de Infraestructuras suscribe, con el visto bueno del Director General de Infraestructuras, solicitud de autorización para la redacción del Proyecto Modificado n.º 1 del contrato.



En el mismo, y tras señalar que la situación de suspensión “se mantiene hasta el día de la fecha”, informa que “la actuación general de integración del ferrocarril en el municipio de Langreo, iniciada bajo el Acuerdo de Colaboración de 2007 entre el Ministerio de Fomento, el Principado de Asturias, el Ayuntamiento de Langreo y FEVE para la integración de la línea Gijón – Laviana en La Felguera y Sama, y continuada al amparo del Convenio celebrado el 6 de mayo de 2021 entre el Principado de Asturias, el Ayuntamiento de Langreo y ADIF para la integración de la línea Gijón – Laviana en La Felguera y Sama, actualizado y prorrogado por un periodo de dos años más, en virtud de la Adenda modificativa y de prórroga suscrito el 6 de mayo de 2025, se dividió en 3 fases”, que detalla, precisando que las obras se encuentran “en situación de suspensión temporal total, a la espera de que el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) concluya los trabajos correspondientes a la denominada Fase II, que impiden disponer de los terrenos a urbanizar para el desarrollo de las obras objeto del presente contrato./ Cabe señalar que en todo este periodo solo se pudieron ejecutar las obras de construcción del vial de acceso al polígono industrial ‘Valnalón’, que se encontraban fuera de los terrenos ocupados por las instalaciones ferroviarias./ Actualmente se encuentra en tramitación el Plan Especial de Reforma Interior (PERI), que desarrolla la modificación del Plan General de ordenación del Concejo de Langreo para el soterramiento del trazado ferroviario y la reordenación de los barrios El Puente, La Formiguera, La Florida, El Robledal y Los Llerones, con el objetivo de urbanizar los terrenos liberados por el soterramiento del trazado de FEVE y la reordenación del borde oriental de la ciudad” que, “si bien aún no está aprobado”, permite “establecer cuál será la urbanización prevista en el entorno de las obras”, determinando un “nuevo escenario de desarrollo” que “modifica las condiciones técnicas urbanísticas de contorno que sirvieron de base para la redacción del proyecto de licitación” en los términos que se detallan.



Tras cuantificar estas “actuaciones” en, “aproximadamente 1.658.000 € (IVA incluido y baja aplicada)”, afirma que “las señaladas modificaciones se encuentran amparadas por el artículo 205.2.b) de la LCSP, dado que la necesidad de modificar el contrato viene como consecuencia de circunstancias sobrevenidas, imprevisibles en el momento que tuvo lugar la licitación”. A ellas añade “otras”, “amparadas por el artículo 205.2.a) de la LCSP”, y que “devienen de la necesidad de añadir obras a las inicialmente contratadas, solicitadas por el Ayuntamiento de Langreo”, y que especifica, razonando su justificación con arreglo al precepto citado. Tras señalar que “el coste adicional de esta actuación se estima aproximadamente en la cantidad de 526.000 € (IVA incluido y baja aplicada)”, indica que “la nueva situación de las obras necesarias de ejecutar dentro del contrato modificado, requiere un incremento de la partida de seguridad de salud de aproximadamente 70.000 € (IVA incluido y baja aplicada), siendo, asimismo, “necesario incluir una partida de abono íntegro para estudios y verificaciones técnicas (numerosas instalaciones técnicas sometidas a verificaciones finales) que resultan absolutamente necesarios para el desarrollo de las obras por importe de 55.000 € (IVA incluido y baja aplicada)”.

“Por último”, reseña que, “en aplicación directa del artículo 160.2 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, ante la necesidad de incluir en el proyecto modificaciones de las previstas por el artículo 205 de la LCSP, habrán de ser recogidas las variaciones de las mediciones de las obras hasta ese momento ejecutadas en la propuesta de modificación del contrato, sin necesidad de esperar para hacerlo a la certificación final de las mismas. Así, se registra un incremento de 25.000 € (IVA incluido y baja aplicada), en los preceptivos trabajos de eliminación de especies invasoras, según lo establecido en el condicionado ambiental del proyecto”.



Finalmente, establece “la cuantía total ‘estimada’ de las señaladas modificaciones” en “aproximadamente 2.334.000,00 € (IVA incluido y baja aplicada), un 34,46 % del precio inicial del contrato (IVA excluido), resultando el conjunto de ellas inferior al 50% del precio inicial del contrato (IVA excluido) y, por tanto, se ajusta y verifica el condicionado establecido por la LCSP en su artículo 205.2.a) 2.º y 205.2.b) 3.º LCSP”. En cuanto al plazo de ejecución, “solicita el mencionado incremento de plazo de 12 meses y 20 días, conservando el plazo de adjudicación de 15 meses”.

Figura incorporada conformidad tanto de la empresa redactora del “documento original” del proyecto como de la contratista de las obras.

**3.** Con fecha 13 de mayo de 2025, el Consejero de Movilidad, Medio Ambiente y Gestión de Emergencias dicta Resolución por la que se autoriza la redacción del Proyecto Modificado n.º 1 de “Obras incluidas en el Proyecto de Urbanización del Soterramiento de las vías RAM en Langreo (Asturias)”.

**4.** Mediante Resolución de 8 de octubre de 2025, el Consejero de Movilidad, Medio Ambiente y Gestión de Emergencias aprueba “técnicamente el proyecto modificado n.º 1 del de urbanización del soterramiento de las vías RAM en Langreo (Asturias), con un incremento presupuestario de 2.326.152,93 €”.

En él se refleja que “en cumplimiento del artículo 235 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, se ha procedido a la supervisión del Proyecto Modificado n.º1, emitiéndose informe favorable con fecha 7 de octubre de 2025”.

**5.** Mediante Resolución de 9 de octubre de 2025, el Consejero de Movilidad, Medio Ambiente y Gestión de Emergencias “acuerda el levantamiento de la suspensión temporal total, manteniendo una suspensión temporal parcial y se incrementa el plazo de ejecución del contrato de obras correspondientes al



proyecto denominado proyecto de urbanización del soterramiento de las vías RAM en Langreo (Asturias)".

**6.** Con fecha 24 de octubre de 2025, el Consejero de Movilidad, Medio Ambiente y Gestión de Emergencias acuerda "autorizar el inicio del expediente correspondiente al modificado n.º 1" de las "obras incluidas en el proyecto de urbanización del soterramiento de las vías RAM en Langreo (Asturias)".

Consta la notificación a una de las dos empresas que conforman la UTE contratista.

**7.** Con fecha 5 de noviembre de 2025, un Letrado del Servicio Jurídico del Principado de Asturias informa favorablemente la modificación.

**8.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 18 de noviembre de 2025, V.E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de primera modificación del contrato de obras incluidas en el proyecto de urbanización del soterramiento de las vías RAM en Langreo (Asturias), adjuntando a tal fin el enlace correspondiente para acceder electrónicamente al mismo.

Con fecha 18 de diciembre, se recibe en este Consejo la siguiente documentación: informe emitido con fecha 10 de diciembre de 2025 por la Jefa del Servicio de Presupuestos, y la Directora General de Presupuestos y Finanzas; propuesta dirigida al Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, de fecha 16 de diciembre de 2025, de autorización del gasto para hacer frente al modificado n.º 1 incluidas en el proyecto de urbanización del soterramiento de las vías RAM en Langreo (Asturias), mediante tramitación anticipada de expediente de gasto, suscrita por el titular de la Consejería de Movilidad, Medio Ambiente y Gestión de Emergencias, previa propuesta emitida por el Jefe de Servicio de Contratación de la misma, e informe de Intervención de fecha 18 de



diciembre de 2025, la Interventora General emite informe de fiscalización limitada de conformidad, formulándose como “observación a los efectos del artículo 58.2 del TRREPA” que, “con carácter previo a su aprobación por el Consejo de Gobierno deberá acompañarse al expediente el informe del Consejo Consultivo del Principado de Asturias en atención al artículo 13.1 n) de la Ley 1/2004, de 21 de octubre, modificada por Ley 2/2005, de 20 de mayo y por Ley 1/2006, de 16 de febrero./ En atención a lo establecido en el artículo 12 del Decreto 70/2004, de 10 de septiembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General del Principado de Asturias, se procederá a materializar la fiscalización en el sistema de información contable del Principado de Asturias una vez emitido el preceptivo dictamen del Consejo Consultivo”.

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.

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

Por razón del tiempo en que fue adjudicado -13 de septiembre de 2022-, 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 (en adelante PCAP), el contrato se ejecutará con estricta sujeción a las cláusulas del citado pliego y del de prescripciones técnicas, así como de acuerdo con el proyecto aprobado por el órgano de contratación y siguiendo las instrucciones que, en ejercicio de las potestades administrativas de dirección, inspección y control, dé al contratista el director de la obra en interpretación técnica del proyecto. El contratista está, además, obligado a actualizar el Programa de Trabajo cada vez que se modifiquen las condiciones contractuales.



En suma, el órgano de contratación puede introducir modificaciones en los elementos integrantes del contrato 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 34 de la LCSP establece que “En los contratos del sector público podrán incluirse cualesquiera pactos, cláusulas y condiciones, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico y a los principios de buena administración”. Y el artículo 189 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 la 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) Fiscalización (informe del Interventor). d) Anuncio de la 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. e) Informe del Servicio Jurídico. f) 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. g) Resolución por el órgano de contratación, en este caso, el titular de la Consejería de Movilidad, Medio Ambiente y Gestión de Emergencias. h) Anuncio de la correspondiente modificación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, al ser de un contrato sujeto a regulación armonizada.

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.

En la modificación contractual que analizamos, se constata que se ha dado audiencia tanto a la empresa autora del proyecto de obra como a la contratista, que la acepta íntegramente. Al respecto, advertimos que el escrito por el que la adjudicataria muestra esa conformidad está suscrito por una persona distinta a la Gerente de la UTE que figura en el mismo pie de firma y que consta, además, como firmante del contrato, en el que, al igual que en el escrito de conformidad, se refiere a su actuación “en representación de” la UTE, conforme al poder notarial que cita. No obstante, dado que el documento del Proyecto modificado ha sido firmado “conforme” por esa representante (la Gerente de la UTE), no ofrece duda la aquiescencia de la adjudicataria con la modificación propuesta.

Consta, por otra parte, la emisión del informe favorable y de conformidad, respectivamente, tanto por parte del Servicio Jurídico del Principado de Asturias como de la Intervención General.

Asimismo, figura un informe emitido por la Dirección General de Presupuestos, en el que se analiza la repercusión presupuestaria de la modificación, con referencia específica a su carácter plurianual y a la financiación de la actuación objeto del contrato, contemplada en el “Marco de Actuación para la Minería del Carbón y las Comarcas Mineras en el periodo 2013 – 2018”, y propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno para la autorización del gasto derivado del modificado, mediante tramitación anticipada del gasto.

Además de lo anterior, debemos indicar 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).

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, esta constituye una causa de resolución del mismo, por lo que, para llevarla a cabo se requiere, además, la conformidad del contratista.

Finalmente, en cuanto al plazo de resolución del procedimiento de modificación contractual, hemos de señalar que habrá de estarse al general 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 (en adelante LPAC)-. En el caso que nos ocupa, iniciado el procedimiento de modificación mediante Resolución del Consejero de Movilidad, Medio Ambiente y Gestión de Emergencias de fecha 24 de octubre de 2025, en el momento de emisión de este Dictamen el plazo no ha transcurrido aún. No obstante, como hemos advertido en otros supuestos similares (Dictámenes núm. 126/2023 y 190/2024), no cabría imputar al transcurso del plazo máximo para resolver el efecto jurídico de la caducidad que prevé el artículo 25 de la LPAC, de aplicación supletoria a los contratos administrativos *ex* disposición final cuarta de la LCSP, “dado que la Administración no está ejerciendo potestades sancionadoras o de intervención susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen” cuando “consta de modo inequívoco, ya en el momento de su incoación, la expresa conformidad de la concesionaria con la modificación propuesta por la Administración”. En este sentido se pronuncia la doctrina consultiva (entre otros, Dictamen 367/2019, del Consejo Consultivo de Andalucía y Dictamen 236/2021 de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña).





**QUINTA.-** Volviendo 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 caso que analizamos, nos encontramos con una modificación no prevista en el PCAP, por lo que solo procedería si concurren los extremos que establece el artículo 205 de la LCSP, a tenor del cual "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 asunto planteado, se invocan dos de las causas recogidas en los apartados a) y b) del artículo 205.2 para dotar de cobertura a los distintos aspectos que se persiguen modificar, justificándose el grueso de los cambios en "circunstancias sobrevenidas y que fueran imprevisibles" -apartado b)- y por "razones de tipo económico o técnico" -letra a), que hacen "necesario añadir obras, suministros o servicios adicionales a los inicialmente contratados"-.

Bajo esas rúbricas, a tenor del informe emitido por el Jefe del Servicio de Construcción de Infraestructuras -Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, y designado Director facultativo de las obras- concurren diversas circunstancias que se entienden subsumibles en cada uno de los supuestos, según se analizará a continuación.

Con carácter preliminar, como ha señalado en anteriores ocasiones este Consejo (por todos, Dictamen Núm. 161/2024), ha de ponderarse la evolución normativa y jurisprudencial en torno al rigor de la “imprevisibilidad” que ampara el ejercicio de la prerrogativa. Si antaño el Tribunal Supremo llegó a afirmar que el interés público no podía quedar constreñido por el clausulado del contrato (Sentencia de 1 de febrero de 2000 -ECLI:ES:TS:2000:660-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.<sup>a</sup>), el propio concepto de modificado pertenece ahora al Derecho de la Unión Europea y se erige en garante de la libre concurrencia. En paralelo, nuestra legislación acudía tradicionalmente al criterio de causas “imprevistas” (artículo 149 del Reglamento General de Contratación, aprobado por Decreto 3354/1967, de 28 de diciembre y artículo 202 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público), mientras que el vigente artículo 205 de la LCSP alude a circunstancias “imprevisibles” y, ya antes, la jurisprudencia y las diferentes Juntas Consultivas de Contratación Administrativa venían incorporando las exigencias derivadas de las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 29 de abril de 2004 -ECLI:EU:C:2004:236-, *Succhi di Frutta*, y de 19 de junio de 2008 -ECLI:EU:C:2008:351-, caso *Pressetext*. Así, en el Informe 5/10, de 23 de julio, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, partiendo de que la determinación de cuándo una modificación contractual afecta a las condiciones esenciales del contrato solo puede hacerse mediante el análisis de cada caso concreto, se establece que, para decidir “si una circunstancia acaecida con posterioridad a la adjudicación de un contrato y que afecta a la ejecución del mismo es o no imprevista, deben tenerse en cuenta dos ideas básicas. De una parte, que tal circunstancia de conformidad con las reglas de criterio humano hubiera podido o debido ser prevista y, en segundo lugar, que la falta de previsión no se haya debido a negligencia en el modo de proceder de los órganos que intervinieron en la preparación del contrato”.





En consonancia con ello, el Consejo de Estado sostuvo en el Dictamen 4709/1988 que "se aprecia con suficiencia tanto el extremo de que existen nuevas necesidades municipales (con la ampliación de barrios que recibirían el servicio con ocasión del aumento del número de vecinos) como el hecho de que se han añadido nuevos requerimientos técnicos para la prestación de la actividad", sin ulteriores análisis. Pero, una vez que se impone la cabal justificación de la ausencia de previsión, ya advertimos en el Dictamen Núm. 110/2015 la necesidad de acreditar los presupuestos de la modificación y que el hecho de que las prestaciones que pretendan incorporarse sean de la misma naturaleza que las contempladas en el contrato original no permite colegir, a falta de otros razonamientos, que sea improcedente la licitación separada. Singularmente, el hecho de que las unidades de ejecución y las que resultan de la modificación tengan naturaleza homogénea no impide que las que se tratan de incorporar al contrato puedan ser objeto de licitación independiente. Del análisis de nuestra doctrina (ya desde los Dictámenes Núm. 130/2010 y 131/2010) y de la de los restantes órganos consultivos, se deduce que la improcedencia de convocar una nueva licitación es esencial para impedir que, en sede de modificación contractual, se vean vulnerados los principios de igualdad y de transparencia, sin que la justificación pueda reducirse a una mera formalidad. Al contrario, la explicación debe ser razonada y casuística, habiendo admitido al respecto, los distintos órganos consultivos, argumentos de carácter técnico de la más diversa índole, basados unas veces en la naturaleza inescindible de las prestaciones originarias y las introducidas por la contratación independiente de nuevas unidades en contratos de obra (en este sentido se pronuncian, por ejemplo, los Dictámenes 637/2008 y 525/2009 del Consejo de Estado), otras en la pérdida del mayor conocimiento de que dispone el adjudicatario del contrato originario (Dictamen Núm. 131/2010 de este Consejo), en las dificultades de coordinación y de distribución de responsabilidad entre los distintos contratistas (Dictamen 1179/2008 del





Consejo de Estado) o, incluso, en los inconvenientes derivados de la proliferación de infraestructuras o de la diversidad de regímenes tarifarios a que daría lugar una nueva licitación (Dictamen 312/2005 del Consejo Consultivo de Canarias). Otras veces la improcedencia de iniciar una nueva licitación se ha apoyado en razones temporales, habida cuenta de la demora extraordinaria en la prestación del servicio que supondría una nueva contratación (Dictamen 86/06 del Consejo Consultivo de la Rioja) o en causas de índole económica, atendida la comparación entre el precio de las unidades ya contratadas y las que, en su caso, resultarían de la modificación propuesta (Dictamen 225/2009 del Consejo de Estado).

Por lo que respecta a las razones de interés público que justifican la modificación, el Consejo de Estado ha mantenido que, en su apreciación, la Administración goza de un amplio margen de discrecionalidad, debiendo asumirse cuando “la modificación proyectada resulta la opción más adecuada para dar respuesta a la situación actual en la que se encuentra la obra y permitir su finalización” pues, “desde una perspectiva económica y temporal, la aprobación de la modificación del contrato y la continuación de las obras por el mismo contratista parece la alternativa más adecuada en aras del interés público, ya que la resolución del contrato en el momento actual, no siendo imputable al contratista, tendría un elevado coste, al tener que indemnizarle los daños y perjuicios que se le ocasionasen y volver a licitar las obras” (Dictamen 1055/2021).

Desde el punto de vista técnico, han de justificarse por la dirección de la obra cada una de las modificaciones y habrán de asumirse aquellas que “vienen determinadas principalmente por la detección de errores en el proyecto original (...), así como por la necesidad de adaptar o incorporar algunas actuaciones con el fin de hacer operativa la infraestructura y adecuarla a los cambios normativos y técnicos que se han producido”, toda vez que los derivados de “nuevos condicionantes ambientales, tecnológicos o funcionales con impacto sobre las



instalaciones y estructuras incluidas en las obras” son de compleja previsión (Dictamen 1055/2021 del Consejo de Estado).

En definitiva, tal como concluye la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña en el Dictamen Núm. 236/21, el régimen de la modificación contractual nos aboca a la búsqueda de “un punto de equilibrio entre el principio de eficacia en la prestación del servicio público, que exige la continuidad del contrato frente a las nuevas circunstancias que puedan surgir en su ejecución, y los principios de igualdad y libre concurrencia, que imponen respetar el contenido de las bases de la licitación”, venciendo la tradicional preponderancia absoluta que se concedía al primero de los principios mencionados para exigir ahora, junto al interés público, que no se rebasen los límites de la potestad de modificación. Por tales, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea explicita, en su Sentencia de 19 de junio de 2008 -ECLI:EU:C:2008:351-, caso *Presstetext*, que ha de acudir a una nueva licitación cuando las prestaciones incorporadas presenten características sustancialmente diferentes y que la modificación no puede admitirse “cuando introduce condiciones que, si hubieran figurado en el procedimiento de adjudicación inicial, habrían permitido la participación de otros licitadores aparte de los inicialmente admitidos o habrían permitido seleccionar una oferta distinta de la inicialmente seleccionada”, y debe también rechazarse “cuando amplía el contrato, en gran medida, a servicios inicialmente no previstos” o “cambia el equilibrio económico del contrato a favor del adjudicatario (...) de una manera que no estaba prevista en los términos del contrato inicial”.

En el supuesto planteado, una adecuada comprensión de la modificación propuesta exige partir del contexto en el que se plantea. Este marco viene determinado por la suscripción del ya citado Convenio de Colaboración entre la Entidad Pública Empresarial ADIF, el Principado de Asturias y el Ayuntamiento de Langreo, de fecha 6 de mayo de 2021, en cuya parte expositiva consta que “de las actuaciones previstas en el Acuerdo de Colaboración de 12 de febrero





de 2007, para la integración de la Línea Gijón – Laviana en La Felguera y Sama (Asturias), quedan pendientes tanto la ejecución de la superestructura, que incluye vía, electrificación, señalización, instalaciones de seguridad, equipamiento del túnel y estaciones, y en general todos los elementos necesarios y exigidos por la normativa aplicable para la puesta en servicio del tramo soterrado, como las obras de urbanización de los terrenos ferroviarios liberados a consecuencia de la actuación” (IX); “X. Que el soterramiento de la línea de ancho métrico genera la liberación de la totalidad de los terrenos ferroviarios en la longitud soterrada, posibilitando la urbanización y ordenación urbanística de estos, que hasta ahora estaban separados por la vía”; “XI. Que las actuaciones que se proponen desarrollar en este Convenio completan la integración del ferrocarril en el municipio de Langreo, con el objetivo común para las partes de mejorar la funcionalidad ferroviaria y optimizar el uso del espacio, transformando e integrando el suelo liberado en la ordenación urbana de la ciudad”, concluyendo (XII) “que dicha integración del ferrocarril tiene beneficios desde el punto de vista ferroviario, puesto que constituye una mejora de la infraestructura ferroviaria, pero también en el ámbito urbano, ya que contempla integrar las instalaciones ferroviarias en el municipio, reordenar urbanísticamente los suelos liberados y los nuevos terrenos, recuperar y regenerar el espacio urbano, y mejorar las condiciones ambientales y la calidad de vida de la población langreana”. A tal fin, la cláusula cuarta del Convenio establece las obligaciones de las partes, entre las que el Principado de Asturias se compromete, entre otras, a “Redactar el proyecto y ejecutar las obras de regeneración y urbanización del ámbito de actuación”, “en base a una solución consensuada con el Ayuntamiento de Langreo y conforme con las determinaciones derivadas de la legislación del sector ferroviario, urbanísticas y requerimientos de tráfico y accesibilidad”, así como a entregar a ese Ayuntamiento “la obra de urbanización mediante la correspondiente Acta de entrega”.

Por su parte, el Ayuntamiento “se compromete”, entre otras actuaciones, a “colaborar con el Principado de Asturias en la definición de la urbanización resultante y su imagen final tras la operación. Además, procederá a realizar las modificaciones de su planeamiento que puedan ser necesarias para la consecución de los objetivos del presente Convenio”; “recibir los terrenos liberados de ADIF y ponerlos a disposición del Principado de Asturias para la ejecución de las obras de urbanización”, y a “recibir las obras de urbanización del ámbito de actuación una vez hayan sido realizadas por el Principado de Asturias”. A su vez, la Cláusula Cuarta se refiere de forma expresa a la “Liberación de terrenos, urbanización y entrega de obra”, reiterando que Principado y Ayuntamiento alcanzarán una “solución consensuada” para la redacción del proyecto y ejecución de las obras de urbanización del ámbito, sin perjuicio de “someter a consulta técnica de ADIF el proyecto de urbanización en fase de redacción para garantizar que cumple con la legislación sectorial ferroviaria en lo que resulte de aplicación y los condicionantes técnicos de seguridad ferroviaria”. En cuanto a su “Vigencia y duración”, la Cláusula Séptima señala como máxima la de cuatro años, puntualizando que “en el caso de que la ejecución de las actuaciones” requiera “de un periodo superior de tiempo, las partes se comprometen a tramitar, con suficiente antelación al fin de dicha vigencia, su necesaria prórroga (...)”.

Definido en tales términos el contexto en el cual se desarrollan las obras objeto del contrato cuya modificación se propone, tal y como hemos reflejado en los antecedentes estas se iniciaron en el mes de noviembre de 2022, suspendiéndose temporalmente la obra mediante Resolución de 30 de noviembre de 2023, por motivos relacionados con la pendencia de la liberación de terrenos por parte de ADIF. Así las cosas, con fecha 6 de mayo de 2025 las partes firmantes del Convenio suscriben Adenda modificativa y de prórroga del mismo, exponiendo que durante el tiempo de ejecución transcurrido “se ha desplazado el horizonte de la puesta en servicio de la línea soterrada del



ferrocarril con el consiguiente retraso en la liberación de terrenos ferroviarios”, ocasionando “la suspensión temporal de las obras a realizar por el Principado de Asturias”, si bien “se ha finalizado la construcción del vial de acceso al polígono industrial ‘Valnalón’, que no dependía de la liberación de terrenos ferroviarios”. Prosiguen razonando la consecuente necesidad de “que el conjunto de la actuación objeto del convenio se desarrolle más allá del periodo de vigencia” inicialmente establecido, prorrogándolo durante dos años. Meses después, con fecha 9 de octubre de 2025 se dicta Resolución por la que se acuerda el levantamiento de la suspensión temporal total, manteniendo la suspensión temporal parcial “en aquellas unidades de obra que requieren la contratación del proyecto modificado nº1”.

Efectivamente, la secuencia fáctica cronológicamente ordenada en los antecedentes evidencia que en el mes de mayo de 2025 el Jefe del Servicio de Construcción de Infraestructuras de la Consejería contratante emite informe solicitando autorización para la redacción del proyecto modificado nº1, señalando la procedencia de tres tipos de actuaciones a desarrollar, no incluidas en el proyecto. En primer lugar, refiere la existencia de “un nuevo escenario de desarrollo” que altera las condiciones urbanísticas previas, encarnado en el PERI en tramitación, cuyo diseño permite “establecer la urbanización prevista en el entorno de las obras (...) persiguiendo un frente más urbano para el eje ferroviario, especialmente en el tramo central de la nueva infraestructura, reordenando la línea de edificación mediante la disposición de viviendas colectivas de hasta 5 plantas y viviendas unifamiliares adosadas, además de zonas de espacio público, equipamientos culturales, etc.”. El nuevo planeamiento obliga “a introducir modificaciones en la solución adoptada para la urbanización del soterramiento, en asuntos tales como el drenaje, los encajes geométricos de elementos portantes como muros, aceras, y la aparición de nuevos servicios afectados entre otros”. En concreto, el funcionario explica que “en el proyecto adjudicado era viable la conexión de la nueva red de drenaje de



la urbanización, con los colectores de pluviales de titularidad municipal existentes, circunstancia que contaba con la anuencia municipal, sin embargo, el nuevo escenario descrito con las previsiones que hoy maneja el Ayuntamiento para un futuro próximo, trae aparejado”, subraya, “un incremento de caudales superiores a los previstos para estas instalaciones municipales existentes en todo el Concejo, imposibilitando la conexión prevista en el proyecto adjudicado por falta de capacidad hidráulica”. Señala que, “de ejecutarse según lo previsto, se pueden registrar inundaciones en el sector”, escenario “inadmisibles” a su juicio tanto desde una perspectiva técnica como de seguridad ciudadana.

Tras precisar que el “incremento de caudales” que implicaba el desarrollo urbanístico era contemplado en el proyecto adjudicado “pero en menor medida”, especifica que “estudiada una solución alternativa, posible y viable para el drenaje del sector, se observa que la misma trae aparejado, por un lado, la necesidad de modificar la geometría en alzado de la urbanización, adaptándose a la disposición de los nuevos colectores que deberán ser alojados entre el techo del falso túnel y la rasante de la urbanización, y por otro, la necesidad de disponer de dos estaciones de bombeo que permitan evacuar las aguas hacia el río Candín y el río Nalón respectivamente”.

En la solicitud de inicio del expediente se cuantifica con exactitud el coste de esas actuaciones, ascendente a 1.351.152,93 € (IVA incluido y baja aplicada), y se detallan otras seis derivadas de la “nueva geometría en alzado”. En primer lugar, las que comprenden “nuevas afecciones a terceros, incrementando la partida de servicios afectados por las obras, sea por incidencias en las acometidas particulares, servicios de comunicaciones, de abastecimiento, saneamiento, gas, etc, con un coste estimado en aproximadamente 139.000,00 € (IVA incluido y baja aplicada)”; en segundo lugar, la “necesidad de disponer de muros envolventes en la glorieta superior del P.K. : 0 + 580, sobre el nuevo tendido ferroviario, y, por tanto, con la



necesidad de disponer del preceptivo piloto de ADIF para las tareas de supervisión, y del vallado antivandalismo, con un coste” de “229.000,00 € (IVA incluido y baja aplicada)”; en tercer lugar, “modificar los accesos al barrio Urquijo, con un coste de 50.000,00 € (IVA incluido y baja aplicada)”; en cuarto lugar, “modificar los muros jardineros y eliminar y/o añadir los de sostenimiento que no sean necesarios, con un ahorro de - 42.000 € (IVA incluido y baja aplicada)”; en quinto lugar, “incrementar la seguridad en la instalación eléctrica soterrada, con un incremento de coste de 55.000,00 € (IVA incluido y baja aplicada)”, y, por último, “ajustar el capítulo de movimiento de tierras, incluidos los cierres, con un incremento de coste de 138.000,00 € (IVA incluido y baja aplicada)”. Por el contrario, explica que “el desarrollo urbanístico entre los barrios de La Pomar y Urquijo” ha permitido “el redimensionado (..) a la baja”, con un “ahorro estimado de” “268.000,00 €”; en concreto, explica que se ha producido “una reordenación de las conexiones, ejecutadas las correspondientes obras por el Ayuntamiento de Langreo en 2024”, propiciando una “distribución diferente de los tráfico ligeros y pesados por las calles afectadas por la urbanización (...)”. En total, señala que “el balance económico de las señaladas actuaciones representa un coste adicional de 1.652.152,93 € (IVA incluido y baja aplicada)”.

Al respecto se invoca la causa prevista en la letra b) del artículo 205.2 de la LCSP, a tenor del cual “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”.

En cuanto al primer requisito -esto es, el carácter imprevisible de las actuaciones que se pretenden acometer-, la Consejería competente afirma que “la necesidad de modificar el contrato viene como consecuencia de circunstancias sobrevenidas, imprevisibles en el momento que tuvo lugar la licitación, como lo es el hecho de los retrasos de ADIF en la ejecución de las obras correspondientes a la Fase II (aún en ejecución), tal” como “establece el Convenio entre el Principado de Asturias, el Ayuntamiento de Langreo y ADIF para la integración de la línea Gijón – Laviana en La Felguera y Sama (...) que posibilita esta actuación a cargo de la Administración autonómica, provocando la suspensión temporal total de las obras pendientes de ejecutar, aproximadamente un 80 % del objeto del contrato, y, en ese tiempo, un desarrollo urbanístico imprevisible a la hora de redactar el proyecto de licitación”. Al respecto, se expresa que “tales circunstancias no fueron posibles de prever a la hora de redactar el proyecto”, y que “a día de la fecha” – 21 de octubre de 2025, según consta en la solicitud de inicio del expediente de contratación suscrita por el mismo responsable – “la fase II debería estar concluida según el calendario inicialmente previsto, sin embargo”, Adif no lo “ha cumplido”, “provocando la imprevisible situación actual de desarrollo que provoca la necesidad de modificar el contrato corrigiendo los desajustes acontecidos en los últimos dos años y medio, extremo por el que se verifica el supuesto de hecho del artículo 205.2.b)1º LCSP”. Añade que “estas modificaciones absolutamente necesarias” no alteran la “naturaleza del contrato”, al ser innecesaria “una clasificación diferente a la requerida en la licitación”, pues “no se introducen estructuras singulares que requieran de una actuación especial”. En consecuencia, concluye que “no resulta” “un contrato materialmente diferente al celebrado en un principio, no resultando alteradas





las características esenciales del procedimiento de contratación realizado previamente”.

En este contexto, se estima que quedan amparadas en lo previsto en el apartado 1.º de la letra b) del artículo 205.2 de la LCSP, pues cabe identificar sin dificultad la indeterminación del desarrollo urbanístico existente en el momento de la elaboración del proyecto – referido a un contrato adjudicado tres años antes- con las “circunstancias sobrevenidas” e “imprevisibles” en el momento de la licitación. Es necesario destacar que, en este caso, las propias previsiones del instrumento de colaboración en cuyo marco se desarrolla el objeto del contrato ya contempla la pendencia de un futuro desarrollo urbanístico, condicionante, por tanto, de las obras comprometidas. Tal y como resulta de la transcripción del Convenio antes realizada, se contemplan tanto “las modificaciones” del “planeamiento que puedan ser necesarias”, como la procedencia de una “solución consensuada” entre la Administración autonómica y la local en relación con “las obras de regeneración y urbanización del ámbito de actuación”. No cabe, por tanto, reprochar al proyecto esa falta de definición, derivada del propio instrumento de colaboración, si bien hubiera sido deseable que, en coherencia con ese contenido, el pliego de cláusulas administrativas particulares hubiera previsto, aun con carácter genérico, la posibilidad de modificación derivada del planeamiento urbanístico definitivo. Por otra parte, consideramos que, en todo caso, se trata de una cuestión claramente discernible de los “desajustes” que haya podido provocar el retraso en la ejecución atribuible a otra de las Administraciones implicadas – la dilación en el cumplimiento de los compromisos propios de Adif –, cuestión también documentada y reflejada en la Adenda del Convenio. En este sentido, no puede obviarse que, tal y como acredita la Diligencia emitida en el mes de mayo de 2021 por la Jefa del Servicio de Puertos e Infraestructuras del Transporte, “el Proyecto de Urbanización del Soterramiento de las vías RAM en Langreo” “se redactó en junio de 2019 y fue aprobado por Resolución de fecha 25 de



noviembre de ese” año, siendo razonable inferir el transcurso de un plazo de seis años motive una actualización del proyecto en los términos, por lo demás, especificados con un grado de detalle objetivamente suficiente.

A la luz de la doctrina expuesta anteriormente, se observa que, tal y como manifestamos en nuestro Dictamen Núm. 126/2023, “la modificación proyectada resulta `la opción más adecuada para dar respuesta a la situación actual en la que se encuentra la obra y permitir su finalización´ y la necesidad de adaptar o incorporar algunas actuaciones” atendiendo a que los condicionantes manifestados “son de compleja previsión (Dictamen 1055/2021 del Consejo de Estado)”, complejidad asociada en este caso a la dimensión y peculiaridades de la actuación concertada entre tres Administraciones.

Por otro lado, se introducen modificaciones solicitadas por el Ayuntamiento de Langreo, calificadas como “absolutamente necesarias”, al amparo de la causa prevista en el artículo 205.2, letra a), que prevé la posibilidad de realizar una modificación no prevista en los pliegos “cuando deviniera necesario añadir obras, suministros o servicios adicionales a los inicialmente contratados, siempre y cuando se den los dos requisitos siguientes:/ 1.º Que el cambio de contratista no fuera posible por razones de tipo económico o técnico, por ejemplo que obligara al órgano de contratación a adquirir obras, servicios o suministros con características técnicas diferentes a los inicialmente contratados, cuando estas diferencias den lugar a incompatibilidades o a dificultades técnicas de uso o de mantenimiento que resulten desproporcionadas; y, asimismo, que el cambio de contratista generara inconvenientes significativos o un aumento sustancial de costes para el órgano de contratación./ En ningún caso se considerará un inconveniente significativo la necesidad de celebrar una nueva licitación para permitir el cambio de contratista./ 2.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”.

En este apartado se incluyen obras derivadas “de la necesidad” de “disponer de una red de suministro de agua para baldeo, riego e incendios en toda la longitud de la urbanización, la cual, de no ejecutarse en el contrato de urbanización, llevarían al Ayuntamiento a tener que ejecutarlas con posterioridad, lo que implicaría la necesaria demolición de parte de lo ejecutado para poder implantarla, con el consiguiente quebranto económico, tanto del coste de la nueva instalación como del coste de reponer lo demolido”. Indica que “al objeto de justificar y verificar” los presupuestos establecidos en el citado apartado del precepto, “es necesario señalar que estas obras: resultan absolutamente necesarias de ejecutar dentro del contrato de modificación que se plantea, toda vez que son consustanciales con la obra de urbanización. / No pueden separarse de ella dada su naturaleza inescindible de las prestaciones contratadas, sea por su naturaleza, sea por el conocimiento adquirido por el adjudicatario sobre ellas./ Tienen el objeto de perfeccionar el contrato principal, toda vez que sin la ejecución de las mismas solo se ocasionarían inconvenientes mayores a las administraciones involucradas (...), con una posterior ejecución de obra sobre obra que requiere la demolición de sectores de la anterior, generando un sobre coste inasumible en términos de una inversión con fondos públicos”. Cuantifica el coste adicional en 524.000 € “IVA incluido y baja aplicada”.

En este caso, la justificación técnica suscita ciertas dudas por su estrecha relación con las obras de urbanización a las que se refieren, a su vez, las modificaciones amparadas en el supuesto recogido en la letra b) del segundo apartado del artículo 205 de la LCSP, examinadas en primer lugar; ello plantea, en consecuencia, que puedan fundarse quizás más adecuadamente en ese mismo supuesto.





La lectura del Proyecto modificado evidencia esa interrelación. Así, en el epígrafe 5.6, "Abastecimiento", de la Memoria descriptiva (Tomo I del Proyecto Modificado - página 18 de 562-), se reseña que "se dota a la urbanización de la necesaria red de baldeo y riego (bocas de riego) y de hidrantes para red de incendios mediante una tubería de polietileno (...). / Se proyecta la conexión de esta red a la existente, así como las interconexiones necesarias entre las calles laterales de la nueva urbanización con tubería de fundición dúctil, de acuerdo con las indicaciones del Ayuntamiento de Langreo", quien, en cuanto "futuro explotador de la red", ha "indicado los diámetros y materiales a utilizar, cumpliendo con los diámetros mínimos que indica su PGO". Indicándose a continuación que "de no ejecutarse esta red ahora, el Ayuntamiento" debería "demoler parte de la urbanización ejecutada en esta obra para poderla hacer a posteriori, lo que va en contra de todo criterio económico y de sostenibilidad". En otro apartado, la Memoria descriptiva del Proyecto modificado señala que "las modificaciones propuestas se ajustan a los requerimientos de los artículos 205.2.a) y b) de la LCSP, consisten en, por un lado, añadir obras que de no ejecutarse de forma conjunta con la urbanización ocasionarían un grave perjuicio para las administraciones involucradas en los términos justificados en el presente escrito, y por otro lado rediseñar las obras a ejecutar contemplando la evolución urbanística del sector entre la adjudicación del contrato y la fecha actual por circunstancias sobrevenidas, no representan merma de la calidad o funcionalidad de las obras definitivas sino que tienen su fundamento en realizar la obra de la forma que mejor servicio pueda prestar al interés público en general". Tal razonamiento permite también interpretar, al menos en un plano teórico, la existencia de un vínculo estrecho entre las obras de urbanización determinadas por el nuevo diseño y la adición de obras de la red de suministro de agua.

Atendiendo a lo expuesto, entendemos que las obras de suministro señaladas resultan encuadrables entre las actuaciones enumeradas dentro de

las modificaciones amparadas por el artículo 205.2.b) de la LCSP. Sin perjuicio de que, en favor de su incardinación en el supuesto del artículo 205.2.a) resulte de interés el criterio expuesto en el Informe 6/2024, de 31 de mayo, de la Comisión Permanente de la Junta Asesora de Contratación Pública de Euskadi, cuyo objeto es una consulta “sobre obras, servicios o suministros adicionales del artículo 205.2 A) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”. En él, tras señalar, entre sus consideraciones jurídicas, “que la protección del interés general en la modificación de los contratos exige encontrar un equilibrio entre los principios de eficacia y de competencia, ponderando para ello las circunstancias de cada contrato”, se afirma a continuación que “aunque el citado artículo 205.2 a) no establece si los trabajos adicionales pueden responder a nuevas necesidades que surjan en la ejecución, ésta puede ser una posibilidad jurídicamente viable para lograr la correcta ejecución del contrato cumpliéndose para ello los requisitos establecidos en el citado art. 205.2.a) en relación con el art. 205.1”. En todo caso, no ofrece duda que el hecho de que se realicen a petición del Ayuntamiento encuentra acomodo en las previsiones del Convenio, que reiteradamente alude, como ya hemos indicado, al alcance de una “solución consensuada” con la entidad municipal en lo concerniente a la urbanización de los terrenos.

Así las cosas, hemos de convenir en que, tal como ha apreciado el Consejo de Estado en supuestos análogos, “desde una perspectiva económica y temporal, la aprobación de la modificación del contrato y la continuación de las obras por el mismo contratista parece la alternativa más adecuada en aras del interés público”, apreciándose “la necesidad de adaptar o incorporar algunas actuaciones con el fin de hacer operativa la infraestructura y adecuarla a los cambios normativos y técnicos que se han producido como consecuencia de la ralentización y la paralización de las obras” (Dictamen del Consejo de Estado 1055/2021). Sin resultar despreciables, tampoco, las dificultades de coordinación y de distribución de responsabilidad entre los distintos contratistas



de acudir a sucesivas licitaciones (Dictamen del Consejo de Estado 1179/2008). Se observa también que, en este contexto, tal como advertimos en nuestro Dictamen Núm. 190/2024 para un caso asimilable, las modificaciones “se restringen a ámbitos definidos y muy concretos de la obra que guardan una estrecha relación con los elementos inicialmente previstos y cuya ejecución, teniendo en cuenta el avanzado estado de la obra, es razonable atribuir a la adjudicataria, como” exponen “los informes técnicos obrantes en el expediente”.

Por último observamos que se incluye, sin distinción entre los dos supuestos alegados, un correlativo “incremento de la partida de seguridad y salud de aproximadamente 70.000 € (IVA incluido y baja aplicada)”, que no cabe objetar atendiendo al aumento de las actuaciones que contempla el modificado, y “una partida de abono íntegro para estudios y verificaciones técnicas”, identificadas con “numerosas instalaciones mecánicas sometidas a verificaciones finales” consideradas “absolutamente necesarias para el desarrollo de las obras, por importe de 55.000 € -de nuevo, “IVA incluido y baja aplicada”-, estudios y verificaciones que debe precisarse corresponden a las nuevas obras y actuaciones previstas en el modificado.

Asimismo, no cabe objetar la inclusión de las labores de eliminación de especies de vegetación invasoras en el supuesto establecido en el artículo 160.2 del RGLPAC, tarea reflejada en la memoria descriptiva del proyecto modificado; así, el Apartado 22, “Tramitación ambiental”, constata que “se ha observado que han crecido en el ámbito de la obra especies alóctonas invasoras: se han identificado dos especies, *Cortaderia selloana* (plumero) y *Buddleja davidii* (arbusto de las mariposas) las cuales deberán ser retiradas y transportadas a gestor autorizado de tal manera que no se produzca dispersión de semillas ni raíces en el proceso. Se ha incluido una partida para ello en el proyecto (...)”.

En cuanto a la repercusión económica de la modificación, ésta ha sido cuantificada por el Servicio de Construcción e Infraestructuras en 2.326.152,93



€, IVA incluido, por lo que resulta asimismo acreditado que la alteración del importe del contrato que la modificación conlleva no excede el 50 por ciento del precio inicial del contrato, IVA excluido, en los términos que señala el apartado 3.º del artículo 205.2.b) antes citado.

En definitiva, este Consejo Consultivo entiende que en el asunto examinado se han acreditado los presupuestos que sustentan la modificación contractual propuesta al amparo de las letras a) y b) 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 modificación del contrato de obras correspondientes al 'Proyecto de urbanización del soterramiento de las vías RAM en Langreo (Asturias)'."

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

Gijón, a 23 de diciembre de 2025  
EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,



EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.-