

En Logroño, el 14 de mayo de 2025, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, y de las Consejeras D.^a Amelia Pascual Medrano, D.^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta y D.^a M.^a Belén Revilla Grande, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D.^a Amelia Pascual Medrano, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

37/25

Correspondiente a la consulta formulada por el Ayuntamiento de Villamediana de Iregua, a través de la Consejería de Política Local, Infraestructuras y Lucha contra la Despoblación, en relación con el procedimiento de *Revisión de oficio, del Ayto. de Villamediana de Iregua, de la modificación verbal del contrato de “Renovación del alumbrado público municipal”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del Asunto

Primero

Mediante Resolución de la Alcaldía, de 12 de marzo de 2025, se inició un procedimiento para la revisión de oficio de la modificación verbal del contrato de Renovación del Alumbrado Público Municipal de Villamediana de Iregua *“al haberse producido modificaciones no previstas en el Pliego de Cláusulas administrativas Particulares que rigió la licitación, bien por prestaciones adicionales, bien por circunstancias imprevisibles, y por tanto estar ante un supuesto de modificación del contrato de obras que, revisado el expediente incoado en Gestiona para la ejecución del contrato (Exp. n.º 713/2019), se ha llevado a cabo prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido en el artículo 242 LCSP, lo que implica la nulidad absoluta o de pleno derecho de la modificación”*.

Igualmente, en el seno de dicho procedimiento, se pretende *“Determinar que la indemnización que corresponde a Imesapi S.A., es la equivalente al importe de los trabajos ejecutados no contemplados inicialmente en el Proyecto, incremento económico en la obra ejecutada de 17.624,86 € + 3.701,22 € (IVA 21%) respecto del importe de adjudicación”*.

Del expediente administrativo remitido, resultan los siguientes antecedentes de interés:

1. Informe de Secretaría e Intervención de 28 de enero de 2025. En él se pone de manifiesto lo siguiente:

“-La Junta de Gobierno Local, en sesión de fecha 14 de octubre de 2019, previa instrucción del oportuno procedimiento de contratación, acordó adjudicar el contrato «Renovación del Alumbrado Público Municipal del Villamediana de Iregua (La Rioja)», a la empresa Imesapi S.A., por importe de 110.110,42 € (91.000,35 € + 19.110,07 € IVA).

-Con fecha 24 de julio de 2024 han sido recibidas las obras de renovación del alumbrado público municipal. Así consta en el Acta de Recepción suscrita en esa fecha por los representantes del Ayuntamiento de Villamediana de Iregua, la empresa adjudicataria, el director de las obras, y por la intervención municipal y su asistencia técnica.

-Con fecha 23 de agosto de 2024 la empresa Eficen Research, S.L., [...], ha presentado la Certificación Final de las Obras, firmada por la empresa adjudicataria y por la dirección de obra.

La Certificación Final presentada asciende a la cantidad de 108.625,21€ más 22.811,29 € de IVA al 21%, siendo:

Presupuesto base de licitación: 215.464,78€ + 45.247,61€ (IVA 21%)= 260.712,39 €.

Importe de la adjudicación: 91.000,35€ + 19.110,07€ (IVA 21%) = 110.110,42 €.

De ello se deduce un incremento económico en la obra ejecutada de 17.624,86€ + 3.701,22€ (IVA 21%) respecto del importe de adjudicación, lo que supone un 19,367% de este último.

108.625,21€ — 91.000,35€ = 17.624,86€ (19,367%)

-Mediante informe del Arquitecto municipal ViL-164:2024-A-INF, de fecha 29 de octubre de 2024, se puso de manifiesto en la revisión de la certificación final de la obra que como ya se manifestó en el Acta de Recepción de fecha 24 de julio de 2024, además de los trabajos previstos en el Proyecto Técnico que fuera licitado, los cuales se han llevado a cabo, en términos generales, conforme a lo indicado en el mismo, se han ejecutado actuaciones no previstas en el citado Proyecto y, por tanto, no previstas en el Contrato suscrito, según consta acreditado en el Certificado Final de Obra emitido por la Dirección Facultativa, y ahora corroborado en la Certificación Final de Obra presentada.

Estas actuaciones son, en concreto, las indicadas en la Certificación Final como partidas complementarias (Capítulo 3) y ampliación (Capítulo 4), todas ellas identificadas en la Certificación como partidas nuevas. De ellas se aportan en la Certificación los precios unitarios, pero no los precios descompuestos, por lo que no es posible proceder a su verificación.

Por ello, con fecha 31 de octubre de 2024 se procede por la Alcaldía a requerir a la Dirección de obra y al contratista a la presentación de dichos precios descompuestos, sin que hasta la fecha hayan sido presentados en dicha Administración”.

A la vista de lo anterior el informe considera que estamos ante un supuesto de

modificaciones no previstas en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rigió la licitación, bien por prestaciones adicionales, bien por circunstancias imprevisibles, que, revisado el expediente, no siguió la tramitación legalmente establecida en el art. 242 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

Reconoce que se trata de una actuación que se ha producido *de facto*, sin existencia de procedimiento administrativo, si bien de los datos obrantes en esta Administración, entiende que *“la modificación del proyecto y por lo tanto del contrato, se produjo por orden o al menos, con el consentimiento de la misma, a juicio de quienes informan”*. De forma que considera, igualmente, que *“la indemnización que pudiera corresponder a Imesapi S.A., sería la equivalente al importe de los trabajos ejecutados no contemplados inicialmente en el Proyecto, incremento económico en la obra ejecutada de 17.624,86€ +3.701,22€ (IVA 21%) respecto del importe de adjudicación, siempre y cuando queden acreditados y justificados los precios descompuestos ya requeridos por la Alcaldía al director de la obra y la empresa”*.

En suma, el informe concluye en la presencia de una modificación contractual que se ha llevado a cabo prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, lo que implica su nulidad absoluta o de pleno de derecho, procediendo, por tanto, su revisión de oficio.

2. Informe jurídico de 3 de marzo de 2025. En él, la Secretaria del Ayuntamiento *“informa favorablemente el inicio del procedimiento para la revisión de oficio, en relación a la nulidad de la modificación verbal del contrato”*.

3. Constan a continuación en el expediente la justificación de los precios descompuestos de las unidades de obra no previstas requeridos por el Ayuntamiento, que aporta la dirección de obra el 11 de marzo de 2025.

4. Informe del Arquitecto Municipal de 11 de marzo de 2025. En él se vuelve a confirmar que la adjudicataria ha realizado los trabajos previstos en el Proyecto, si bien, ha ejecutado además algunas actuaciones no previstas que describe (*“Partidas Nuevas”*).

Tras la revisión de los precios descompuestos presentados, entiende que su importe puede considerarse adecuado.

5. Con fecha 12 de marzo de 2025 la Alcaldía resolvió el inicio del procedimiento de revisión de oficio a cuya Resolución se ha hecho referencia al inicio de los presentes antecedentes y de cuyo acuerdo se dio traslado a la empresa adjudicataria (*Imesapi, S.L.*) y a la dirección de obra (*Eficen Research, S.L.*) a los efectos de formular alegaciones.

La adjudicataria manifestó su conformidad con el procedimiento de revisión de oficio

y la indemnización reconocida por importe de 21.326,08 euros, y la dirección de obra se limitó a comunicar que no iba a realizar ninguna alegación.

6. El expediente es remitido sin propuesta de resolución. No obstante, el Pleno del Ayuntamiento, en sesión extraordinaria el día 2 de abril acordó, recabar la asistencia del Consejo Consultivo de La Rioja, a fin de que dictaminase la revisión de oficio *“en relación con la modificación verbal del contrato [...], al haberse producido modificaciones no previstas en el Pliego de Cláusulas administrativas Particulares que rigió la licitación, bien por prestaciones adicionales, bien por circunstancias imprevisibles, y por tanto estar ante un supuesto de modificación del contrato de obras que, revisado el expediente incoado en Gestiona para la ejecución del contrato (Exp. nº 713/2019), se ha llevado a cabo prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido en el artículo 242 LCSP, lo que implica la nulidad absoluta o de pleno derecho de la modificación”*.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 14/04/2025 y registrado de entrada en este Consejo el mismo día, el Excmo. Sr. Consejero de Política Local, Infraestructuras y Lucha contra la despoblación del Gobierno de La Rioja, a petición del Ayuntamiento de Villamediana de Iregua, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito, firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 15/04/2025, procedió en nombre del mismo a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia a la Consejera señalada en el encabezamiento, la misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo señalada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad y ámbito del Dictamen del Consejo Consultivo

1. El carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo en los casos de revisión de los actos administrativos resulta, con toda claridad, de lo dispuesto en el art. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), a cuyo tenor: *las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1*".

Reiteran la necesidad del dictamen del Consejo Consultivo en estos casos nuestra Ley reguladora (Ley 3/2001, de 31 de mayo, art. 11.f) y el Reglamento que la desarrolla [aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero art. 12.2.f)].

2. Estas consideraciones son íntegramente aplicables a *"la revisión de oficio de los actos preparatorios y de los actos de adjudicación de los contratos"* administrativos, que, de acuerdo con el art. 41.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector público, *"se efectuará de conformidad con lo establecido en Capítulo I del Título V"* de la LPACAP (esto es, con los arts. 106 a 111 LPACAP, lo que supone que la revisión de oficio de actos nulos ha de realizarse mediante el cauce formal establecido por el art. 106 LPACAP.

En el presente caso, el Ayuntamiento de Villamediana de Iregua ha tramitado un expediente encaminado a la declaración de nulidad, radical o de pleno Derecho, de las modificaciones efectuadas en la ejecución del contrato administrativo celebrado para la ejecución de las obras descritas, por haberse *"prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido en el artículo 242 LCSP"*. Por ello, sin anticipar el juicio que nos merezca el fondo de la cuestión, es claro que la intervención del Consejo Consultivo en ese procedimiento revisor resulta preceptiva ex art. 106.1 LPACAP.

3. Por lo demás, como claramente se infiere del precitado art. 106.1 LPACAP, el dictamen del Consejo Consultivo en materia de revisión de actos administrativos es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, que sólo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiere sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

Segundo

La modificación contractual efectuada incurre en la causa de nulidad radical del art. 7.1.e) LPACAP

1. Los arts. 203 y ss. de la LCSP establecen dos tipos de modificaciones contractuales ligadas, en ambos casos, a razones de interés público: las “previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares” (art. 204 LCSP) y las “no previstas” en esa documentación (art. 205 LCSP):

Respecto a las modificaciones “previstas”, el art. 204 LCSP exige que, en los citados pliegos:

“se hubiere advertido expresamente de esta posibilidad, en la de forma y con el contenido siguiente...”.

Pues bien, aun cuando en este caso no disponemos de los pliegos, en el expediente no se discute el hecho de que el supuesto planteado sería —de ser— un caso subsumible en los de las modificaciones contractuales no previstas del art. 205 LCSP.

Por lo que hace así a las modificaciones “no previstas”, el art. 205.1 LCSP establece que:

“1. Las modificaciones no previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares o que, habiendo sido previstas, no se ajusten a lo establecido en el artículo anterior, 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”.

Por su parte, el citado apartado segundo del art. 205 LCSP, establece tres supuestos que, eventualmente, podrían justificar una modificación no prevista.

En su letra a) se prevé la necesidad sobrevenida de **añadir obras, suministros o servicios**:

“Cuando deviniera necesario añadir obras, suministros o servicios adicionales a los inicialmente contratados, siempre y cuando se den los dos requisitos siguientes:

1º 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”.

Su letra b) se refiere a la modificación derivada de **circunstancias sobrevenidas que resultaban imprevisibles**:

“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”.

Y, en la letra c), se regula la posibilidad de modificar el contrato si se trata de una **modificación de carácter “no sustancial”**, siempre cuando su necesidad se justifique “especialmente” y se indiquen las razones por las que no se incluyeron las nuevas prestaciones en el contrato inicial.

El precepto continúa con la exposición de determinados supuestos de modificación que, en todo caso, se consideran sustanciales y, por ende, prohibidos. Y éstos, dicho sea de paso, evidencian una intensa restricción legal de las hipótesis que cabe entender subsumibles en una alteración contractual no sustancial.

Una modificación se entiende así sustancial por la ley si cumple cualquiera de las siguientes condiciones:

“1º Que la modificación introduzca condiciones que, de haber figurado en el procedimiento de contratación inicial, habrían permitido la selección de candidatos distintos de los seleccionados inicialmente o la aceptación de una oferta distinta a la aceptada inicialmente o habrían atraído a más participantes en el procedimiento de contratación.

2.º Que la modificación altere el equilibrio económico del contrato en beneficio del contratista de una manera que no estaba prevista en el contrato inicial.

3.º *Que la modificación amplíe de forma importante el ámbito del contrato”.*

2. El supuesto de modificación no prevista que nos ocupa no plantea, sin embargo, un problema en orden a determinar concurrencia o no de los requisitos legales que permiten realizar tal modificación. Y es que, al margen de que puedan entenderse cumplidos o no dichos requisitos (aspecto éste en el que no se aporta ninguna información), el problema es que se ha procedido a realizar la modificación absolutamente extramuros del procedimiento legal establecido.

En relación con la forma de ese procedimiento, el art. 203 de la LCSP se remite al art. 191, con las particularidades previstas en el art. 207. De modo, pues, que, en esencia, la modificación del contrato requiere: **i)** que se tramite un expediente de modificación contractual; **ii)** que se dé audiencia al redactor del proyecto o de las especificaciones técnicas, si se han realizado por un tercero ajeno; **iii)** que se dé audiencia previa al contratista; **iv)** que el órgano de contratación dicte una resolución formal de modificación del contrato (art. 153), previo informe del servicio jurídico correspondiente (salvo en los casos previstos en los arts. 109 y 195) y, en su caso, del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la CA respectiva; y, **v)** que se publique la modificación en el *perfil del contratante* del Ayuntamiento, al igual que debió ser publicada la adjudicación del contrato mismo (arts. 154.1).

De forma expresa, además, en relación con la modificación del contrato de obras, el art. 242.4 LCSP señala que:

“Cuando el Director facultativo de la obra considere necesaria una modificación del proyecto y se cumplan los requisitos que a tal efecto regula esta Ley, recabará del órgano de contratación autorización para iniciar el correspondiente expediente, que se sustanciará con 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”.*

3. Pues bien, nada de esto aconteció en el caso que examinamos. De la documentación remitida a este Consejo Consultivo, si bien no se ha facilitado la propia del contrato suscrito, se desprende lo siguiente:

1/ En fase de ejecución del contrato la empresa contratista realizó obras no previstas inicialmente que, en ningún momento, se han calificado de *excesos de mediciones* ex art. 242.4 de la LCSP.

2/ El informe del Arquitecto Municipal, de 11 de marzo de 2025, reiterando otros anteriores, indica las actuaciones ejecutadas no previstas en el contrato, identificadas ya en las Certificación Final como “*Partidas Nuevas*”.

3/ La Secretaria y la Interventora de la corporación coinciden en calificar estas modificaciones —y su juicio no se ha puesto en cuestión en ningún momento en el expediente— como “*una actuación que se ha producido de facto*” y, si bien no se aportan detalles, de los datos obrantes en su Administración concluyen que la “*modificación del proyecto y por lo tanto del contrato, se produjo por orden o al menos, con el consentimiento de la misma*”.

El resultado de lo anterior es que, claramente, nos hallamos frente a una modificación contractual realizada “*prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido*”, lo que incurre en la causa de nulidad radical del art. 47.1.e) LPACAP.

Cabe recordar, en este sentido, que la reforzada formalidad en el ámbito de la contratación pública, lejos de ser algo ritual y de escasa transcendencia, responde a la necesidad de proteger y garantizar principios básicos de la actuación administrativa, como la igualdad y la transparencia, de singular importancia en este sector.

Tercero

Consecuencias de la nulidad de la modificación contractual

A diferencia de lo que acontece en el caso de una adjudicación contractual verbal, en este caso, la nulidad de la modificación del contrato suscrito por las partes, dispuesta por el Ayuntamiento, no se comunica al contrato mismo.

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 42.2 LCSP la nulidad de tal acto modificativo sólo afectará a éste y a sus consecuencias.

Sin embargo, en el presente caso no puede soslayarse: **i)** que la contratista aceptó la modificación establecida por el Ayuntamiento, consistente en la ampliación de las obras inicialmente contratadas; **ii)** que prestó efectivamente la totalidad de los servicios que le fueron encomendados sin que conste reparo alguno acerca del modo en lo hizo; y, **iii)** que, a nuestro juicio, constituye un criterio adecuado para determinar el *valor real* de la prestación ejecutada, la justificación de los precios descompuestos de las unidades no previstas aportado por la contratista, dado que su importe se entendió justificado y a precios de mercado por el informe del Arquitecto Municipal (11 de marzo de 2025) y no ha sido tampoco cuestionados posteriormente.

En este contexto, consideramos ha de entrar en juego el mecanismo de la responsabilidad contractual en virtud del cual, en este caso, el Ayuntamiento viene obligado, ex art. 198.1 LCSP, a abonar dicho importe, establecido ya en la Resolución de Alcaldía de fecha 12 de marzo de 2025 [17.624,86 euros + 3.701,22 euros (IVA 21%)].

CONCLUSIÓN

Única

Procede la revisión de oficio de la modificación verbal o tácita del contrato *“Renovación del Alumbrado Público Municipal de Villamediana de Iregua (La Rioja)”*.

Los efectos de esa revisión deberán ser los descritos en el F.J. Tercero de este dictamen.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

José Ignacio Pérez Sáenz
PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO