



**EXCMO. AYUNTAMIENTO DE LEÓN**  
**ILMO. SR. ALCALDE**  
**AVENIDA ORDOÑO II, 10**  
**24001 LEÓN**

**Asunto: Obras para calmar el tráfico en la calle Padre Isla / Resolución**

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **1072/2023**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

La persona promotora de la reclamación manifestaba su disconformidad con las obras de adaptación de la calle Padre Isla para calmar el tráfico rodado e implantar una zona de bajas emisiones.

Afirmaba que la obra no se había ejecutado de conformidad con el proyecto publicado en el perfil de contratante del Ayuntamiento de León en el mes de abril de 2022, y en mayo de 2023 los medios de comunicación habían publicado que el Ayuntamiento había decidido proceder a una modificación integral del proyecto de obra reduciendo el arbolado, reintroduciendo los aparcamientos y suprimiendo el mobiliario urbano. Manifestaba también que el Ayuntamiento no había tramitado ninguna modificación del proyecto ni constaban las modificaciones aprobadas o su motivación, además, ese nuevo planteamiento de la obra suponía un ahorro para la empresa adjudicataria que podía haber supuesto la participación de otros licitadores.

Iniciada la investigación oportuna, esta Defensoría solicitó información del Ayuntamiento sobre la cuestión planteada.

El informe recibido con fecha 7 de diciembre de 2023 expone que la obra denominada “ACTUACIONES PARA CALMAR TRÁFICO RODADO EN LA CALLE PADRE ISLA PARA IMPLANTACIÓN DE ZONAS DE BAJAS EMISIONES Y ACTUACIONES COMPLEMENTARIAS. MUNICIPIO DE LEÓN” está encuadrada en las actuaciones financiadas por los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, convocadas por Orden TMA/892/2021, de 17 de agosto, que concede al Ayuntamiento de León ayuda del Fondo Europeo de Recuperación Next Generation EU publicada el 23 de febrero de 2022.



El Ayuntamiento señala que al inicio de las obras tuvo lugar un debate ciudadano que demandaba el mantenimiento de un número mayor de plazas de aparcamiento en detrimento del número de árboles a implantar. Debate que se generó en las fases iniciales de la ejecución del proyecto, por lo que se llevaron a cabo diversas reuniones; la primera tuvo lugar el 16 de mayo de 2023, en la que los asistentes plantearon la necesidad de ampliar la zona de aparcamiento disminuyendo la destinada a arbolado; en la segunda, celebrada el 12 de julio de 2023, se intenta llegar a una solución de compromiso para la definición y regulación del vial teniendo en cuenta el sentir mayoritario de los presentes, los cuales abogaban por una calle de tipo residencial. Por ello, se propone desde el Ayuntamiento de León elaborar una propuesta que pudiera consensuar el mayor número de objetivos planteados, teniendo en cuenta la ejecución parcial de las obras en ese momento, las limitaciones tanto presupuestarias como de plazo y ciertos condicionantes técnicos, tales como el tendido de servicios y suministros existentes en la zona.

La propuesta se dio a conocer en una tercera reunión que tuvo lugar el 24 de julio de 2023, en la que se presentó la solución finalmente adoptada, siendo respaldada por la mayoría de los vecinos, asociaciones y representantes de comunidades asistentes. Dicha propuesta o alternativa de proyecto, sin alterar las premisas iniciales y/o sustanciales del proyecto original, se resumía en los siguientes aspectos:

- Cambio en la disposición de aparcamiento de “batería” a “cordón”.
- Reducción significativa del número de plazas de aparcamiento a 37.
- Regulación de las plazas de aparcamiento, bien como zona azul en la margen sur, bien como zona verde o de residentes en la margen norte.
- Ampliación y ajuste en la ubicación de las plazas de reserva de carga y descarga, así como de zonas de contenedores y otro equipamiento urbano.
- Ajustes en la delimitación de vados y zonas de acceso a locales. Reducción del número de árboles en la actuación que se formaliza en el mantenimiento de 20 de los árboles inicialmente proyectados.
- Creación de 8 zonas con mobiliario y equipamiento urbano, en lo posible, en las inmediaciones de las zonas de arbolado.

Continúa el informe señalando que las cuestiones planteadas en la reclamación habían sido superadas por la propia evolución del proyecto a la vista de las reuniones vecinales mantenidas y de las propias obras ya ejecutadas.

En la fecha de remisión del informe (7 de diciembre de 2023) la ejecución del proyecto estaba prácticamente finalizada, a la espera de algunos remates de obra y



reposición de algunos elementos. Su finalización estaba prevista antes de fin de año, momento en el que podría usarse el vial sin las limitaciones actuales.

Tanto la baja aplicada sobre el precio de licitación del proyecto, como cualquier modificación del presupuesto de la obra debía revertir, según constaba en los pliegos del contrato, en la ampliación de la actuación en la zona prevista, lo cual se había cumplido, ya que se había incluido el último tramo -a partir de la C/ Santa Engracia- como parte integrante de la actuación.

El informe también sostiene que el proyecto inicial de urbanización había sido objeto de ajustes y adaptaciones a lo largo de su ejecución, al igual que sucede en la mayoría de las actuaciones de este tipo, todo ello dentro de las potestades municipales y como entidad responsable de la ejecución, reparación, mantenimiento y adaptación de la red viaria de su titularidad, así como de la regulación del tráfico y del sistema de aparcamiento de vehículos en vía pública.

Insistía en señalar que las afirmaciones vertidas en el escrito de queja se habían superado por la nueva definición y regulación del vial consensuada con los usuarios y vecinos de la zona; y concluye indicando que el Ayuntamiento ha tratado de consensuar un proyecto de este tipo, que no solo debe ser presentado y ejecutado, sino debatido, explicado y consensuado con los vecinos y usuarios, por esto se habían realizado diferentes acciones de participación ciudadana tendentes a definir el modelo de regulación y equipamiento para la vía en cuestión. Insistiendo, en que, si bien algún vecino o usuario pudiera no encontrar el proyecto como satisfactorio para sus planteamientos e intereses, siempre se ha buscado el interés general o público para dicha acción, resultando complicado establecer un nuevo modelo de vía como la proyectada, con una regulación radicalmente diferente a la existente previamente.

No se envía la copia del expediente de contratación ni de modificación del contrato, aunque fueron expresamente requeridos por esta Procuraduría del Común.

A la vista de lo informado, se ha considerado oportuno realizar algunas indicaciones que necesariamente han de ceñirse al objeto de la reclamación, la cual ponía en tela de juicio que la ejecución de la obra no se hubiera ajustado al proyecto ni que este se hubiera modificado.

Pues bien, la posibilidad de que el órgano de contratación modifique los contratos supone una prerrogativa especialmente privilegiada de la Administración, por cuanto supone una excepción al principio de invariabilidad que preside las relaciones contractuales, por lo que se trata de una potestad reglada cuyo ejercicio está sometido al interés público y a los requisitos que condicionan su ejercicio.



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, se refiere a las modificaciones de los contratos en los artículos 203 a 207 y, específicamente al de obras, en el artículo 242; en cuanto al procedimiento habrá que estar a lo dispuesto en el artículo 191.

De esa regulación resulta que los contratos solo pueden modificarse cuando se haya previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares en los términos y condiciones establecidos en el artículo 204 LCSP o, excepcionalmente, aunque no se haya previsto en los pliegos, pero se cumplan las condiciones establecidas en el artículo 205 LCSP.

En el caso analizado, el Ayuntamiento reconoce que después de aprobar el proyecto y adjudicar el contrato se realizaron algunas modificaciones en la fase de ejecución, por lo que habrá que determinar si el órgano de contratación respetó los límites establecidos en las normas de contratación del sector público para autorizarlas, incluidos los de naturaleza formal.

Se ha consultado la información publicada sobre este contrato (CON2022055) en la sede electrónica del Ayuntamiento de León (<https://sede.aytoleon.es/eAdmin/PerfilContratante.do?action=verPublicacion&identif=A75FB1FEF9E84C48>). El lote 3 del contrato se corresponde con la obra de CALMADO DE TRÁFICO RODADO EN LA CALLE PADRE ISLA PARA IMPLANTACIÓN DE ZONAS DE BAJAS EMISIONES Y ACTUACIONES COMPLEMENTARIAS.

El expediente incluye el proyecto de la obra aprobado en el mes de abril de 2022 y el Pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato se refiere, en la cláusula 28, a la modificación del contrato en los siguientes términos:

*“Limitación general de las modificaciones contractuales:*

*Una vez perfeccionado el contrato, no se admitirán modificaciones en el mismo que supongan una alteración de sus condiciones esenciales, pues su variación puede falsear la competencia o tener un efecto discriminatorio contrario a la normativa comunitaria sobre contratación pública.*

*Se entienden a estos efectos por alteraciones sustanciales del contrato, las determinadas en el art. 205.2.C) de la LCSP, en todo caso cuando tenga como resultado un contrato de naturaleza materialmente diferente al celebrado en un principio.*

*Modificaciones previstas en los pliegos.*



*El órgano de contratación podrá, una vez perfeccionado el contrato, introducir modificaciones durante su vigencia, si así se hubiese previsto en los pliegos, o excepcionalmente cuando se den las causas previstas en el art. 205 de la LCSP.*

*Si se ha previsto en los pliegos, el contrato se podrá modificar hasta un máximo del 20% del precio inicial, IVA excluido, siempre que la cláusula de modificación sea clara, precisa e inequívoca, y precise con detalle, el alcance, límites y naturaleza de la modificación, las condiciones en que se pueda aplicar y el procedimiento para hacerlo. Dicha cláusula de modificación debe establecer que no puede suponer el establecimiento de nuevos precios unitarios no previstos en el contrato, y se detallará en el informe técnico previo a toda contratación, acompañando a los documentos rectores de la misma.*

*Nunca podrán prever los órganos de contratación, en el pliego, modificaciones que puedan alterar la naturaleza global del contrato. Entendemos que existe dicha alteración si se sustituyen las obras, servicios o suministros que se van a realizar por otros diferentes, o se modifica el tipo del contrato. No se entenderá alteración de la naturaleza global si hay sustitución de una unidad por otra, suministro o servicio puntual.*

*Si se han previsto las modificaciones, son obligatorias para el contratista, previa comunicación y formalización de las mismas, en caso de que supongan aumento, reducción o supresión de las unidades que integren el contrato, siempre que las mismas estén comprendidos en el contrato. Sólo podrán alegarse como causa para resolver el contrato cuando supongan, aislada o conjuntamente alteraciones en el precio del contrato superior al 20% del importe de aquél, o representen una alteración sustancial a la naturaleza del mismo. Por encima de ese porcentaje el adjudicatario del contrato puede rechazar su ejecución, entrando entonces el contrato en fase de resolución y liquidación.*

#### *Modificaciones no previstas en los pliegos.*

*Cuando el pliego no prevea la posibilidad de modificaciones, con carácter general, a salvo de lo que establecen los Anexos de este pliego, se aplicará lo dispuesto en el art. 205 de la LCSP. Dichas modificaciones deberán cumplir dos requisitos, que introduzca variaciones estrictamente indispensables para cumplir la causa objetiva que se alegue como justificación, y que dicha justificación se encuentre entre las descritas en dicho art. 205 apartado 2. El importe máximo que podrá alcanzar una modificación no prevista en los pliegos será, aislada o conjuntamente con otras modificaciones, del 50% del precio inicial, IVA excluido.*

*En los supuestos tasados del art. 205 LCSP, las modificaciones acordadas por el órgano de contratación serán obligatorias para el contratista, cuando impliquen, aislada*



*o conjuntamente una alteración en su cuantía que no exceda del 20% del precio inicial sin IVA. Si no son obligatorias, se acordarán, previa conformidad del contratista por el órgano de contratación, o en caso contrario se resolverá el contrato”.*

A continuación se refiere a las modificaciones que pueden tener lugar por orden de la autoridad responsable de los Fondos de Recuperación, Transformación y Resiliencia para adoptar medidas correctoras, que no son de aplicación a este caso.

La cláusula 28 del Pliego finaliza con la indicación del procedimiento para realizar modificaciones en el contrato:

*“El procedimiento para realizar estas modificaciones será el previsto en el pliego técnico, si se trata de modificaciones previstas en el pliego o el que detallamos, si no estuviese previsto:*

*- Informe del responsable municipal del contrato sobre la necesidad de interés general que no pudo preverse al licitarse el contrato y que se estima necesario atender.*

*- Providencia de inicio del expediente de modificación del contrato firmada por el Concejal del Área correspondiente.*

*- Trámite de audiencia al redactor del proyecto, o de las prescripciones técnicas, si se tratase un tercero ajeno al órgano de contratación.*

*- Certificado de existencia de crédito adecuado y suficiente para atender los mayores gastos que, en su caso, suponga la modificación propuesta.*

*- Comunicación al contratista de la propuesta de modificación de contrato, que dispondrá de un plazo de tres días para manifestar lo que estime oportuno al respecto (trámite de audiencia)*

*- Aprobación por el órgano de contratación de la modificación del contrato y adjudicación de su ejecución al contratista inicial.*

*- Formalización de la modificación, como Adenda al contrato inicial, de la modificación tramitada, previo reajuste de la garantía definitiva por parte del contratista si la modificación implica incremento del presupuesto de ejecución.*

*- Publicación de anuncio con la modificación contractual, en el Perfil del Contratante, en el plazo de 5 días naturales desde la aprobación por el órgano de contratación, con las alegaciones del contratista, y de todos los informes evacuados para su aprobación.*



- *Publicación en el DOUE en caso de contratos sujetos a regulación armonizada y en la Plataforma de Contratación Pública en todo caso.*

- *Hay que hacer constar que será preceptivo el informe del Consejo Consultivo cuando las modificaciones contractuales no estuviesen previstas en los pliegos, y su cuantía, aislada o conjuntamente sea superior a un 20% del precio inicial IVA excluido, y su precio sea igual o superior a 6.000.000 de euros.*

- *La ejecución de modificaciones contractuales sin su previa aprobación por el órgano de contratación y formalización de la correspondiente adenda al contrato inicial será considerado incumplimiento contractual muy grave, y llevará aparejada la penalización prevista en la Cláusula 37 de este pliego y las consecuencias en cuanto al pago señaladas en el presente pliego”.*

En la sede electrónica no está disponible ninguna información sobre la modificación del contrato y tampoco se ha enviado a esta Defensoría ningún documento del correspondiente expediente.

El régimen de modificación del contrato establecido en la cláusula 28 del Pliego no difiere del contenido en la LCSP, según el cual no caben modificaciones sustanciales y las que pueden tener lugar deben ser indispensables para responder a la causa objetiva que las haga necesarias.

El artículo 205.2 c) LCSP permite que se lleven a cabo cambios no sustanciales sin olvidar que *“se tendrá que justificar especialmente la necesidad de las mismas, indicando las razones por las que esas prestaciones no se incluyeron en el contrato inicial”*. Además el precepto señala las que en todo caso han de ser consideradas como sustanciales, y por tanto no podrán ser autorizadas en alguno de estos casos: si alteran alguna de las condiciones de la licitación de modo que de haber figurado en el contrato inicial habrían permitido la selección de otro contratista, si alteran el equilibrio económico del contrato en beneficio del contratista introduciendo unidades de obra que superan el 50% del presupuesto inicial o si amplían el ámbito del contrato, lo cual sucede cuando rebasan el 15% del precio inicial.

En el caso que analizamos no consta que el órgano de contratación tramitara ningún procedimiento de modificación del contrato, y en cuanto a las razones que justificaron esos cambios tampoco se han acreditado, pues solo se señala que no tenían carácter esencial y obedecían a razones de interés público.

Las modificaciones se propusieron para consensuar con los ciudadanos la configuración de la vía que contenía el proyecto inicial. Esa causa de modificación no estaba prevista en el Pliego, por lo que solo podían llevarse a cabo si concurrían los requisitos establecidos en el artículo 205 LCSP, aunque las alteraciones introducidas en el



proyecto no fueran sustanciales y pudieran realizarse a tenor de lo establecido en el apartado c) del artículo 205.2. La Administración contratante no ha incorporado al propio expediente la concurrencia de los requisitos para autorizarlas, ni los motivos por los cuales no se incluyeron en el contrato inicial.

Por otra parte, parece razonable que el órgano competente recabe la opinión de los ciudadanos antes de aprobar el proyecto y valore sus propuestas acogiendo las que sean atendibles o bien exponga las razones por las que no puedan serlo, pero una vez que el proyecto se aprueba lo más razonable es que la obra sea ejecutada conforme al proyecto aprobado, sin que la disconformidad ciudadana, siempre manifestada por una parte de la ciudadanía y de manera informal, sea causa legal que, por sí sola, pueda sustentar la alteración del proyecto. Ello sin perjuicio de que la participación ciudadana, manifestada en el momento que resulte procedimentalmente más oportuno y con las máximas garantías en cuanto a la participación de los ciudadanos, pueda servir para encontrar la mejor opción a la hora de proyectar una obra pública o de modificar el proyecto una vez aprobado, si con ello se contribuye a un mejor diseño de la ciudad y a solucionar o prevenir, previa identificación, los problemas que afectan al entorno urbano.

Por eso, aunque no sea obligatorio someter todos los proyectos de obras a información pública, puede ser aconsejable hacerlo antes de aprobarlos para favorecer la participación ciudadana en el diseño de la ciudad y permitir, especialmente, a las personas afectadas, directa o indirectamente, exponer su opinión. Ese trámite será particularmente útil para evitar posteriores críticas o reprobaciones vecinales en la fase de ejecución de la obra, y con ello evitar tener que realizar alteraciones de los proyectos con el único objetivo de consensuar con la ciudadanía el diseño de la obra en fases avanzadas de cumplimiento del contrato.

En virtud de lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

**PRIMERA: Recomendar que se valore la procedencia de revisar de oficio las modificaciones del contrato de las obras cuyo objeto fueron las actuaciones para calmar el tráfico rodado en la calle Padre Isla para la implantación de zonas de bajas emisiones y actuaciones complementarias en el municipio de León.**

**SEGUNDA: Sugerir al Ayuntamiento que promueva la participación ciudadanos, organizaciones y asociaciones, valorando la posibilidad de someter a información pública los proyectos de obras municipales que en mayor medida afecten al diseño y ordenación de las vías públicas de la ciudad, cuando además supongan una redistribución de los espacios destinados a personas, vehículos, vegetación y mobiliario urbano.**



PROCURADOR DEL COMÚN  
DE CASTILLA Y LEÓN

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN  
Tomás Quintana López