



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE LEÓN
ILMO. SR. ALCALDE

Asunto: Contrato de obras de construcción de gradas en dos instalaciones deportivas municipales dependientes del Ayuntamiento / Modificación

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 **999/2024**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

El escrito de queja cuestionaba la modificación del contrato de obras de construcción de gradas de dos instalaciones deportivas municipales dependientes del Ayuntamiento de León. (S. Ref.: Expte. CON2022158. Gestdoc 43223/2022). En concreto, la grada del campo de rugby del Área Deportiva de Puente Castro no reúne las características y ubicación incluidas en el Pliego de Prescripciones Técnicas del contrato. La modificación de la obra no estaba prevista en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares ni podía llevarse a cabo tratándose de una modificación sustancial.

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

En el informe remitido se señala que el anuncio de licitación del contrato se publicó el 9 de enero de 2023 junto con los documentos rectores de la contratación, entre ellos, el documento anexo al Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y el Cuadro de Características Particulares del Contrato, en el cual se definía el objeto del contrato en el punto 1:

“... El objeto del presente pliego es fijar las condiciones técnicas básicas con el fin de realizar las obras de construcción de gradas en dos instalaciones deportivas propiedad del Excmo. Ayuntamiento de León, área deportiva de Puente Castro y polideportivo de La Palomera”.

El Pliego de Prescripciones Técnicas incluía una descripción a modo de Memoria (no contractual) del objeto y de las características generales de la obra.

En el apartado 2 se definía el objeto del contrato, que consistía en la construcción de gradas en instalaciones deportivas de propiedad municipal para aproximadamente 630 espectadores.

En el apartado 3 de la Memoria, referido a las características técnicas de las gradas, se establecían las condiciones técnicas de los materiales, equipos e instalaciones,



así como la ejecución de los trabajos, en cuanto a la calidad y al nivel de cumplimiento esperado.

En los planos anexos al Pliego no se ha previsto mayor definición de la ubicación de las gradas del objeto del proyecto, pues simplemente se definen geoméricamente estas gradas, siendo su ubicación preceptiva, según su denominación, para el primer caso dentro del Área Deportiva de Puente Castro, y para el segundo caso en el entorno del Polideportivo de la Palomera.

En el Presupuesto tampoco se había establecido concreción específica alguna sobre la ubicación de las gradas del objeto del proyecto. Simplemente se hacía un desglose de unidades, descripción de características técnicas incluidas en la unidad y precios en función de los capítulos 1, Presupuesto Área Deportiva de Puente Castro, y 2, Presupuesto Polideportivo La Palomera, sin proporcionar datos de ubicación de la ejecución de estas unidades, sin más concreción que la indicación de que debían ser ejecutadas dentro de esas Áreas.

El informe del Ayuntamiento continúa indicando que las obras se adjudicaron el 13 de noviembre de 2023 al licitador que obtuvo la mejor puntuación, estableciéndose un plazo de ejecución de dos meses desde la firma del acta de replanteo.

El acta de replanteo se firma el 27 de noviembre de 2023, una vez visitada la zona de ubicación de la primera de las gradas previstas en el Área Deportiva de Puente Castro, donde se comprueba que por sus dimensiones, geometría, afecciones y necesidades expuestas por la Corporación municipal, la ubicación posible más idónea de uso y eficiencia de la inversión debe ser, manteniendo el cumplimiento de los apartados contractuales, frente al campo de fútbol existente, dentro de esta misma área deportiva. Por otra parte, visitada la zona de ubicación de las otras dos gradas previstas dentro del entorno del Polideportivo de La Palomera, vista la geometría y orografía con gran desnivel del lugar, se comprueba que las gradas de doble cara, deben ejecutarse, manteniéndose también el cumplimiento de los apartados contractuales, no pegadas, si no separadas el espacio suficiente para que puedan dar servicio frente a cada uno de los campos de fútbol existentes en esta zona.

Visto que todas las unidades, tal y como vienen definidas en el presupuesto, son ejecutables con la definición de los planos y las características de las gradas (siendo estos los documentos contractuales que rigen el proyecto), se inicia el plazo y los trabajos en la fecha de la firma del acta de replanteo, sin previsión ni necesidad de efectuar modificaciones.

Con fecha 27 de enero de 2023 finalizan las obras, según consta en el certificado final de obra que se adjunta, de acuerdo a los apartados contractuales del proyecto redactado.



Las obras se han ejecutado tal y como se recogen en los apartados contractuales del documento original, que se refiere a las características de las gradas del Pliego de Prescripciones Técnicas, los Planos y el Presupuesto, no habiendo sido necesario ningún cambio de tipo técnico ni económico en las unidades de ejecución recogidas en los mismos, tal y como se recoge en la certificación final adjunta y en el informe final de calidades y ejecución.

No habiéndose dado ninguna de las circunstancias recogidas en los artículos 204, 205 y 206 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, el Ayuntamiento entiende que no ha sido necesaria la tramitación de modificación alguna.

El informe concluye indicando que en algunos apartados de la documentación se hace alusión, como referencia de ubicación dentro del Área Deportiva de Puente Castro, al “campo de rugby”, sin embargo *“ninguno de estos apartados tienen la consideración de contractuales del proyecto”*, por lo que entiende que su ubicación definitiva, atendiendo a criterios técnicos y municipales, se ha replanteado y ejecutado sin contravenir dichos apartados contractuales.

Una vez examinada la información y documentación remitida por el Ayuntamiento se considera preciso realizar las consideraciones que siguen.

En primer lugar, hemos de destacar que la ubicación de las gradas en ambas áreas deportivas estaba prevista desde el inicio del expediente de contratación, como evidencia la documentación que forma parte del mismo.

En efecto, la Junta de Gobierno Local aprobó por delegación del Alcalde el 23 de diciembre de 2023 *“el expediente de contratación de las obras de referencia, utilizando el procedimiento abierto simplificado y la tramitación ordinaria”*. El acuerdo incluyó la aprobación del *“Cuadro de Características Particulares, Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y Anexo referido al contrato de obras y Anexos vinculantes, Memoria técnica de las obras que conforma el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares y su Anexo, Informe técnico previo a la licitación Anexo al PCAP, Informe justificativo del cumplimiento del art. 7 de Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, Acta de replanteo previo y disponibilidad de suelo e Informe de supervisión, todos ellos documentos rectores de la presente contratación”*.

El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) que rigió el contrato, entre sus disposiciones generales (apartado I), recogía la relativa al objeto del contrato: *“A. El objeto del contrato será el designado en el Apartado A.1 del Cuadro de Características Particulares rector del contrato, de conformidad con el Pliego de Prescripciones Técnicas asimismo rector del contrato, y del Proyecto de Obras en su caso”*.

El Anexo al PCAP que contiene las especialidades para los contratos de obras, también se refiere al objeto del contrato en la cláusula 1, apartado A, indicando que las



obras de cada contrato se definen “en el apartado A.1 del Cuadro de Características Particulares de cada contrato, (en adelante CCP) según el proyecto o Memoria Valorada, y el pliego de prescripciones técnicas particulares, redactado por los técnicos responsables del contrato de obras de que se trate, que se aprueban conjuntamente con el expediente de contratación”.

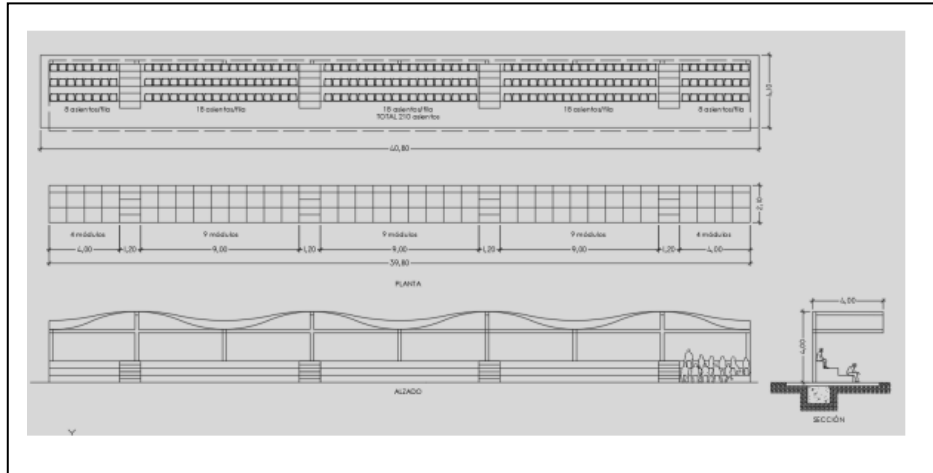
La ubicación de las gradas en ambas zonas deportivas se recogía en la Memoria técnica de las obras incluida en el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) que, al definir su objeto (apartado 1), señala:

«Estas Prescripciones Técnicas tienen por objeto establecer los requisitos y/o características necesarias que habrá de reunir la prestación del contrato de obra consistente en “CONSTRUCCION DE GRADAS EN INSTALACIONES DEPORTIVAS DE PROPIEDAD MUNICIPAL” para aproximadamente 630 espectadores.

Los trabajos consistirán en la realización de dos gradas en las siguientes ubicaciones:

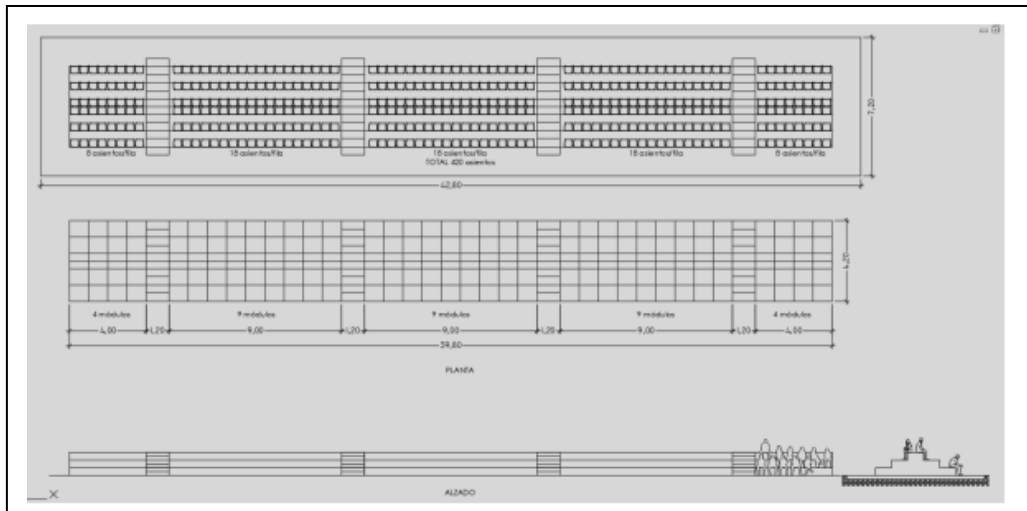
“1.- Grada con una capacidad aproximada de 210 espectadores, con carpa de cubierta, ubicada en el campo de rugby del Área Deportiva de Puente Castro, Calle de las Eras de Puente Castro, 24005 León.”





2.- Grada a doble cara, con una capacidad aproximada de 420 espectadores, ubicada en los campos de fútbol del polideportivo La Palomera, Av. Emilio Hurtado s/n, 24007 León.





En consecuencia, está fuera de duda que la ubicación de las gradas estaba determinada desde el inicio del expediente del contrato en el Pliego de Prescripciones Técnicas, en el caso del Área del Polideportivo de Puente Castro era el campo de rugby, con unas dimensiones y características definidas en los planos y con las unidades de obra establecidas en el presupuesto.

Esta Defensoría considera que la Memoria, que ha sido integrada en el PPT, es un documento contractual y vinculante para las partes, máxime cuando el Anexo al PCAP lo incluye entre los documentos vinculantes en el contrato de obras (cláusula 1, apartado D): *“El pliego de prescripciones técnicas incluido en el Proyecto de cada obra”*.

Por lo tanto, ese documento no puede fragmentarse y considerar que unos apartados son vinculantes y otros no, en concreto, no cabe admitir que carece de vinculatoriedad la ubicación de las gradas, cuestión que forma parte del objeto del contrato descrito en el apartado 1 del PPT, y, en cambio, sí lo es el apartado 3, que contiene las características técnicas de las gradas.

La ubicación de las gradas y los planos de situación se recogen también en el Plan de Seguridad y Salud aprobado por la Junta de Gobierno Local el 10 de noviembre de 2023.

El contrato se formaliza el 22 de noviembre de 2023, en el cual se hace mención a la aprobación de los pliegos por la Junta de Gobierno Local el 23 de diciembre de 2022 y a la retención del crédito necesario para financiar las obras: *“La presente contratación consta fiscalizada por la Intervención Municipal de Fondos en fecha 21 de diciembre de 2022, con expedición de los documentos contables de Reserva de Crédito de fecha 16-12-2022: RC por importe de 150.000,00 €, con nº de operación 220220019297 y cargo a la Partida Presupuestaria 2022/09 34200 62218 (GRADA TECHADA CAMPOS DE RUGBY*



PUENTE CASTRO); RC por importe de 100.000,00 € y nº de operación 220220019298, con cargo a la Partida Presupuestaria 2022/09 34200 62217 (GRADA PALOMERA CARA DOS CAMPOS FUTBOL)". El adjudicatario se obliga en el contrato a realizar las "obras objeto del contrato, con estricta sujeción a los pliegos de condiciones que se hace referencia en este documento (...)".

En segundo lugar, la ejecución de la obra se llevó a cabo apartándose de lo dispuesto en el PPT en lo relativo a la ubicación de la grada en el Área Deportiva de Puente Castro.

Según el informe recibido, la ejecución del contrato comenzó el 27 de noviembre de 2023, fecha en la que se firmó el acta de replanteo. En ese momento se comprueba que "por sus dimensiones, geometría, afecciones y necesidades expuestas por la corporación municipal, la ubicación posible idónea de uso y eficiencia de la inversión debe ser, manteniendo el cumplimiento de los apartados contractuales, frente al campo de fútbol existente dentro de esta misma área deportiva (...)".

En este punto parece conveniente recordar que la comprobación de la realidad geométrica de una obra debe llevarse a cabo antes de aprobar el expediente de contratación, en el acto de replanteo del proyecto previo a la licitación, momento en el que debe verificarse la posibilidad de realizar las obras proyectadas; y si es viable, el proyecto o memoria quedan incorporados al expediente de contratación. Después de la licitación y antes del comienzo de la obra, se procede a efectuar la comprobación del replanteo, extendiéndose acta del resultado, que ha de ser firmada por las partes interesadas y dar comienzo a la ejecución del contrato.

De la información remitida se desprende que cuando se llevó a cabo la comprobación del replanteo se advirtió que no era posible realizar la grada en la ubicación prevista en el PPT –en el campo de rugby- con las dimensiones y características técnicas definidas en ese pliego; por lo que a la vista de esas circunstancias se decide mantener esas características pero ubicarla en otro lugar –frente al campo de fútbol-, lo cual revela que esta parte del contrato no podía cumplirse según lo proyectado, pero aún es posible que se firmara el acta de replanteo (que no figura entre la documentación enviada a esta Defensoría) y comenzar la ejecución del contrato.

En ese momento lo aconsejable hubiera sido que el órgano de contratación se planteara si era posible llevar a cabo una modificación del contrato o si debía iniciar un nuevo expediente de contratación; sin embargo, comienza la ejecución de una obra con diferencias en relación con lo proyectado y definido en el PPT en la parte correspondiente al Área deportiva de Puente Castro.



Como es conocido, el contrato de obras es de resultado, por lo que una de sus características es que su objeto se define con precisión en el proyecto o memoria que se aprueba antes de la licitación, tal y como establece 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 (LCSP).

El proyecto debe contener una descripción de la obra con los detalles necesarios para que quede perfectamente definida (artículo 233 LCSP) y las obras han de ejecutarse con estricta sujeción a las estipulaciones contenidas en el proyecto que sirve de base al contrato (artículo 238 LCSP). De acuerdo con el proyecto se determina tanto el valor estimado del contrato como el presupuesto base de licitación; este último constituye el elemento en torno al cual se realiza la selección del contratista.

El propio PCAP en el apartado 24, cuando se refiere a las normas generales de ejecución del contrato, señala que la *“ejecución material del contrato se realizará con estricta sujeción a las cláusulas estipuladas en el contrato, de acuerdo con el pliego de cláusulas administrativas particulares y la oferta adjudicataria (...). El contratista estará obligado a la ejecución del objeto del contrato en la forma, lugar y fecha o fechas fijados en el documento contractual y en su oferta”*.

Ya se ha indicado que la ubicación de las gradas constaba en el Pliego de Prescripciones Técnicas, y que no cabe negar que ese documento completo forma parte de la documentación contractual vinculante para las partes, por lo que la Administración no podía admitir un cambio de emplazamiento de la obra, pues esta fue contratada conforme a unas condiciones determinadas, y la ubicación constituye una condición básica que forma parte del objeto del contrato.

El cambio de ubicación es posible que viniera determinado por un defecto de las condiciones de la obra reflejadas en la Memoria, que no fueron advertidas cuando se realizó el replanteo previo, sino posteriormente, es decir, cuando se realizó la comprobación de ese replanteo, y que impedían instalar las gradas con las dimensiones fijadas en el campo de rugby. En tales circunstancias, sin embargo, el Ayuntamiento afirma que *“en ningún momento ha sido necesaria la tramitación de modificación alguna”* y que *“la obra se ha replanteado y ejecutado sin contravenir en ningún momento dichos apartados contractuales”*. Por el contrario, a la vista de lo actuado, la modificación de la localización de la grada proyectada en el Área Deportiva de Puente Castro se efectuó.

El **acta de recepción de la obra** suscrita el 14 de marzo de 2025 hace constar que el Ayuntamiento recibe la obra terminada y a su plena satisfacción y que *“previamente la*



dirección facultativa ha examinado las obras ejecutadas, encontrándolas de modo general en buen estado y con arreglo a las prescripciones previstas (...)”.

El Ayuntamiento sostiene que tales prescripciones no incluían la ubicación singular de la grada en el campo de rugby del Área Deportiva de Puente Castro sino dentro del espacio comprendido en ese área deportiva, lo cual, ya se ha indicado, no es lo que resulta de la documentación que contiene el expediente de contratación.

En consecuencia, la ejecución de la obra, apartándose de lo previsto en la Memoria incluida en el Pliego de Prescripciones Técnicas del contrato, supuso “de facto” una modificación del objeto del contrato.

A la vista de lo señalado, es oportuno recordar que el Consejo de Estado ha manifestado la necesidad de que se cumplan las disposiciones vigentes en materia de contratación administrativa, evitando que se ejecuten obras que no figuran en el proyecto antes de aprobar el proyecto modificado. Este superior órgano consultivo advierte en algunos dictámenes que la búsqueda de una mayor agilidad y eficacia en la gestión del interés público puede desencadenar, a veces, efectos contraproducentes y, desde luego, puede implicar una merma de las garantías jurídicas que deben presidir la actuación administrativa en materia de contratación pública; todo ello, sin perjuicio de las responsabilidades que puedan derivarse de dicha actuación. (P. Ej. Dictámenes 1834/1995, de 11 de octubre y 454/1996, de 8 de febrero).

El mismo órgano consultivo ha subrayado la conveniencia de extremar el celo en la fase de preparación de los contratos administrativos, de modo que el recurso a la modificación contractual quede limitado a aquellos casos en que se acredita la concurrencia de las causas legales que la hacen posible, siendo improcedente solventar por esta vía las deficiencias de previsión y los errores del correspondiente proyecto.

Así, en el más reciente Dictamen 828/2023, de 11 de octubre, con cita de los anteriores 376/2021, de 4 de noviembre, y 1055/2021, de 3 de febrero de 2022, el Consejo de Estado estima de capital importancia *“la necesidad de extremar el celo en la fase preparatoria de los contratos, articulando mecanismos que aseguren que los proyectos son viables, para evitar tener que introducir posteriormente modificaciones que suponen en la mayoría de los casos un incremento significativo del coste de las obras, retrasan su realización e incluso podrían llegar en algunos casos a desnaturalizar el principio de concurrencia que preside la contratación pública”*.

En virtud de todo 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 a esa Corporación que valore la conveniencia de iniciar un expediente que determine la causa y la posibilidad de convalidar las actuaciones que supusieron la modificación “de facto” de las previsiones de la Memoria incluida en el Pliego de Prescripciones Técnicas del contrato de obras de construcción de gradas en dos instalaciones deportivas municipales, en lo correspondiente al cambio de ubicación de la grada del Área Deportiva de Puente Castro.

SEGUNDA: Recomendar a esa Corporación que evalúe la oportunidad de llevar a cabo la obra de instalación de una grada en el campo de rugby del Área Deportiva de Puente Castro.

TERCERA: Recordar a esa Administración que debe extremar las precauciones en la fase preparatoria de los contratos de obras para detectar los defectos en lo correspondiente a la ubicación de los proyectos de ejecución, mediante el replanteo, o en las memorias antes de aprobar el inicio del expediente de contratación.

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

NOTA IMPORTANTE: No será necesario que nos envíen su respuesta por correo postal si la registran al Procurador del Común (DIR3 I0000423, CIF Q9750006J) y tienen activados los avisos por correo electrónico (procurador@procuradordelcomun.es) o el envío de comunicaciones/notificaciones a la Dirección Electrónica Habilitada única (DEHú), o bien si la registran directamente en nuestra sede electrónica (pccyl.sedelectronica.es). Les solicitamos, por otra parte, que no la envíen al representante (persona que haya presentado este escrito en su sede electrónica).