



Exp. Junta Consultiva: RES 9/2023

Resolución del recurso especial en materia de contratación

Exp. de origen: contrato del servicio de gestión de residuos sanitarios y peligrosos de los centros sanitarios dependientes del Servicio de Salud (lote 2 SSCC PA 116/20)

Órgano de contratación: director general del Servicio de Salud de las Illes Balears

Recurrente: SRCL CONSENUR S.L

### **Acuerdo de la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa 31 de julio de 2023**

Atendido el recurso especial en materia de contratación que ha interpuesto la empresa Srcl Consenur, S.L contra la Resolución del director general del Servicio de Salud de 11 de enero de 2023, en virtud de la cual se prorrogó el contrato correspondiente al lote 2 del servicios de gestión de residuos sanitarios y peligrosos de los centros sanitarios dependientes del Servicio de Salud (SSCC PR 545/22), la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en sesión de 31 de julio de 2023, ha adoptado el Acuerdo siguiente:

#### **Hechos**

1. El 21 de enero de 2021, el Servicio de Salud y la empresa Srcl Consenur, S.L formalizaron el contrato correspondiente al lote 2 para la gestión de los residuos sanitarios y peligrosos de los centros dependientes del Servicio de Salud, de acuerdo con el pliego de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas previamente aprobados.

El contrato se formalizó a los precios unitarios de adjudicación de cada residuos, con un máximo de 200.787,98 € (IVA incluido) y con una duración de 24 meses, – desde el 1 de febrero de 2021 hastal 31 de enero de 2023–, prorrogables por 24 meses más, con las siguientes condiciones, previstas en la letra D del PCAP:

Condiciones en las que la prórroga se llevará a cabo (plazo, preaviso, etc.): La prórroga se acordará por el órgano de contratación y **será obligatoria para el contratista, siempre que su preaviso se produzca al menos como dos meses de antelación a la finalización del contrato.**

2. El 20 de julio del 2022, SRCL CONSENUR (en adelante, la contratista o Consenur) solicitó el reequilibre económico del contrato en virtud del Decreto ley autonómico 4/2022, de 30 de marzo, por el cual se adoptaron medidas extraordinarias y urgentes para paliar la crisis económica y social producida por los efectos de la guerra en Ucrania.

3. El 11 de agosto del 2022, la Subdirección de Infraestructuras y Servicios Generales del Servicio de Salud, como promotora del contrato, informó desfavorablemente la solicitud de reequilibrio económico del contrato por carencia de acreditación de los gastos por parte de la empresa y para no cumplirse los requisitos del DL 4/2022.

4. El 15 de noviembre del 2022, la jefe del Departamento de contratación administrativa del Servicio de Salud emitió el preaviso de prórroga del contrato, lo cual se notificó a la contratista el 17 de noviembre del 2022.

5. El 17 de noviembre del 2022, el órgano de contratación, dado el informe del servicio promotor de 11 de agosto de 2022, resolvió desestimar la solicitud de reequilibrio económico del contrato, con la motivación siguiente:

[...]

Si bien CONSENUR desgrana varios incrementos de costas superiores al 6% en la ejecución del contrato, según el informe de la Subdirección de Infraestructuras y Servicios Generales no se aporta ningún tipo de acreditación de este aumento ya que no puede compararse con los costes anteriores de 2021. por este motivo, no cumple con los requisitos exigidos en el art. 15 y 16 del Decreto-ley 4/2022 y debe desestimarse la solicitud de reequilibrio económico del contratista.

[...]

De conformidad con lo anterior, con los hechos y fundamentos de derecho, dicto la siguiente,

#### **Resolución**

1. Desestimar la solicitud de reequilibrio económico presentada por la entidad SRCL CONSENUR, S.L., CIF B86208824, en el contrato del Servicio de gestión de residuos sanitarios y peligrosos de los centros sanitarios dependientes del Servicio de Salud (Lote 2) en tanto que no cumple con los requisitos legales exigidos para iniciar su tramitación.
2. Notificar esta resolución a los interesados

Esta Resolución se notificó a la contratista el 17 de noviembre de 2022.

6. El 21 de diciembre de 2022, el órgano de contratación resolvió iniciar la prórroga del contrato (SSCC PR 545/22), lo cual se notificó a la contratista con el correspondiente plazo de audiencia para presentar alegaciones.

7. El 29 de diciembre de 2022, la contratista presentó alegaciones oponiéndose a la prórroga del contrato en base a la necesidad de reequilibrar económicamente el precio de las prestaciones.

8. El 11 de enero del 2023, el órgano de contratación desestimó las alegaciones de la contratista y dictó la Resolución de aprobación de la prórroga, por 24 meses más, desde el 1 de febrero del 2023 y hasta el 31 de enero del 2025 o hasta la fecha de adjudicación del nuevo contrato del servicio de gestión de residuos, de acuerdo con el art. 29 de la Ley 9/2017 de 8 de noviembre, de contratos del sector público y la cláusula D del PCAP.

La prórroga se notificó a la contratista el 12 de enero de 2023 y el mismo día se publicó la formalización en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el DOUE.

9. El 13 de febrero de 2023, la contratista presentó en el Registro electrónico única, dirigido a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (JCCA) un recurso especial en materia de contratación contra la Resolución de aprobación de la prórroga, el cual fundamentó, en resumen, en las siguientes alegaciones:

- Alegación primera. Irregularidades formales en la tramitación de la prórroga del contrato.
- Alegación segunda. Concurrencia de circunstancias imprevisibles que ocasionaron el desequilibrio económico del contrato.

Con estos argumentos, la recurrente solicitaba la anulación de la resolución de prórroga del contrato.

10. La JCCA ha tramitado el expediente administrativo relativo al recurso especial, de acuerdo con el artículo 66 de la Ley 3/2003, de 26 de marzo, de régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, y el resto de normas aplicables.

11. El 22 de marzo de 2023, el órgano de contratación envió a la JCCA parte del expediente administrativo junto con un informe jurídico que propone la desestimación del recurso.

12. El 24 de mayo de 2023, después de que la JCCA solicitara al órgano de contratación la enmienda del expediente administrativo, se recibió el expediente completo, necesario para poder resolver el recurso. Con el expediente, el órgano de contratación envió a la Junta un informe complementario en el cual se aclaraba la tramitación del expediente de

prórroga (SSCC PR 545/22) y el estado de tramitación de la solicitud de reequilibrio económico del contrato (SSCC MO 108/23).

## Fundamentos de derecho

1. El acto objeto de recurso es la Resolución de prórroga de un contrato de servicios del Servicio de Salud de las Illes Balears, que tiene la consideración de Administración Pública.
2. El artículo 66 de la Ley 3/2003, de 26 de marzo, de régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (en adelante, LRJ-CAIB) regula el recurso especial en materia de contratación, en el sentido siguiente:

1. Contra los actos de los órganos de contratación se puede interponer un recurso especial en materia de contratación. Este recurso, al cual es aplicable el régimen jurídico previsto en la legislación básica para el recurso de reposición, tiene carácter potestativo, lo tiene que resolver la Junta Consultiva de Contratación y sustituye, a todos los efectos, el recurso de reposición.  
(...)

El régimen jurídico previsto en la legislación básica por el recurso de reposición se encuentra recogido en los artículos 123 y 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPACAP). Concretamente, el apartado 1 del artículo 123, dispone que:

Los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa pueden ser recurridos potestativamente en reposición ante el mismo órgano que los haya dictado o ser impugnados directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo

El recurso especial en materia de contratación del artículo 66 LRJ-CAIB se fundamenta en el artículo 59 de la misma ley y en el artículo 112.2 de la LPAP, los cuales permiten sustituir el recurso de alzada y el recurso de reposición, en supuestos o en ámbitos sectoriales determinados, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o comisiones específicas no sujetas a instrucciones jerárquicas.

Se trata, por lo tanto, de un recurso especial que sustituye, en materia de contratación, al recurso de reposición y se puede interponer en los casos en qué sea procedente, esto es, contra los actos que dicten los órganos de contratación que tengan la consideración de administración pública, que pongan fin a la vía administrativa, excepto cuando sean actas susceptibles

del recurso especial en materia de contratación que prevé el artículo 44 de la LCSP.

La competencia para resolver el recurso especial en materia de contratación corresponde en la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, de acuerdo con la letra *m* del artículo 2 y el artículo 7 del texto consolidado del Decreto por el cual se crean la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, el Registro de contratos y el Registro de contratistas, aprobado por el Decreto 3/2016, de 29 de enero.

3. La recurrente se encuentra legitimada para interponer el recurso especial, que se ha interpuesto mediante representante acreditado.
4. El plazo para interponer el recurso especial de acuerdo con el art. 122 LPACAP es de un mes desde la notificación del acto impugnado. Las reglas aplicables al cómputo de los plazos en el procedimiento administrativo se encuentran reguladas en el artículo 30 LPACAP, según el cual: cuando los plazos se fijan en meses, estos se computan a partir del día siguiente de aquel en que tenga lugar la notificación [...]. El plazo concluye el mismo día en que se produjo la notificación [...] y en el supuesto de que el último día del plazo sea inhábil, se entiende prorrogado al primer día hábil siguiente.

La resolución que se impugna se notificó a la empresa el 12 de enero de 2023, pero el recurso se interpuso el 13 de febrero de 2023, lunes, puesto que el domingo día 12 se tenía que considerar día inhábil a los efectos del cómputo de plazos. Por lo tanto, el recurso especial se ha interpuesto dentro del plazo adecuado.

5. En relación con las alegaciones de la recurrente, hay que decir el siguiente:

- Alegación primera. La recurrente considera que existieron irregularidades formales en la tramitación de la prórroga del contrato. Concretamente considera irregular y sin validez que el preaviso se hiciera mediante un simple oficio de la jefa del departamento de contratación de la Ib-Salud.

Según la recurrente, el preaviso que recibió el 17 de noviembre del 2022 de la jefa del Departamento de contratación del Ib-Salud era un simple oficio, sin motivación, evacuado por un órgano que no era el órgano de contratación. Con este preaviso, la Administración, de manera fraudulenta tenía la intención de crear la apariencia de cumplimiento del requisito del preaviso con dos meses de antelación a la finalización del contrato inicial. Según la recurrente, el inicio

formal del procedimiento necesario para prorrogar el contrato fue el 21 de diciembre de 2022, fecha en que se le concedió el plazo de audiencia. Partiendo de esta fecha, el preaviso se habría producido con un plazo inferior a los dos meses de antelación.

También alega que la Resolución de prórroga, de 11 de enero de 2023, 20 días antes de la finalización del contrato inicial fue abusiva, puesto que no se motivó y se acordó a pesar de que la Administración tenía constancia que los precios de adjudicación eran claramente insuficientes por los costes asociados a la ejecución.

— Contestación a la alegación primera. Esta alegación se tiene que rechazar de pleno, por los motivos siguientes:

El plazo de duración de los contratos y de la ejecución de la prestación se regula expresamente a todos los efectos en el art. 29 de la Ley 9/2017, de contratos del sector público (en adelante LCSP). De este artículo, en relación con la prórroga, resulta de interés lo siguiente:

**2. El contrato puede prever una o varias prórrogas siempre que sus características permanezcan inalterables durante su periodo de duración**, sin perjuicio de las modificaciones que se puedan introducir en conformidad con lo que establecen los artículos 203 en 207 de esta Ley.

**La prórroga la acuerda el órgano de contratación y es obligatoria para el empresario, siempre que su preaviso se produzca al menos con dos meses de antelación a la finalización del plazo de duración del contrato, salvo que en el pliego que rija el contrato se establezca uno de superior.** Quedan exceptuados de la obligación de preaviso los contratos con una duración inferior a dos meses.

[...]

La prórroga del contrato que establece este apartado no es obligatoria para el contratista en los casos en que en el contrato se dé la causa de resolución establecida al artículo 198.6 porque la Administración se ha demorado en el abono del precio más de seis meses.

En el caso concreto que nos ocupa, la prórroga es estableció como obligatoria por la contratista de manera expresa en la letra D de los cuadros de características del PCAP y en la cláusula 3 del contrato formalizado, donde se hizo constar, literalmente, lo siguiente:

Condiciones en las que la prórroga se llevará a cabo (plazo, preaviso, etc.): La prórroga se acordará por el órgano de contratación y **será obligatoria para el contratista, siempre que su preaviso se produzca al menos con dos meses de antelación a la finalización del contrato.**

En relación con la prórroga obligatoria de los contratos, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, el TACRC) se ha pronunciado en varias ocasiones en el sentido siguiente:

A sí, **estando contemplado en el Pliego la posibilidad de prorrogar el contrato** hasta 24 meses, nada obsta a que pueda articularse dicha ampliación del plazo de vigencia del contrato en una o varias prórrogas, pues **-y esto es lo fundamental- la contratista conocía esta posibilidad de que el contrato fuera prorrogado** hasta 24 meses adicionales **en el momento de presentar su oferta, por lo que ha de valorar dicha circunstancia antes de adoptar la decisión de concurrir a la licitación, no siendo admisible desconocer los términos de los pliegos, lex contractus del contrato ahora en fase de ejecución.**

**En conclusión, atendiendo a las cláusulas contractuales analizadas, y a la naturaleza que le se propia, el acuerdo de prórroga adoptado se enmarca en la fase de ejecución contractual, propiciando una extensión de su plazo de duración inicial. [...]**

Así, de acuerdo con la doctrina del TACRC, la naturaleza de la prórroga obligatoria es la de un acto que constata una obligación inherente a la ejecución del contrato, previamente conocida por la contratista. La prórroga, expresamente prevista en el pliego se presentó "*lex contractus*" entre las partes desde el momento en que la empresa se presentó a la licitación, puesto que el art. 139 LCSP dispone que:

Las proposiciones de los interesados se tienen que ajustar a los pliegos y la documentación que rige la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicional para el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas y condiciones, sin salvedad alguna [...]

Hay que tener en cuenta además, que de acuerdo con el artículo 29 LCSP los únicos requisitos formales que se exigen a la prórroga del contrato son: que se lleve a cabo un preaviso con con dos meses de antelación a la finalización del plazo de duración del contrato, salvo que en el pliego se establezca uno de superior; y que posteriormente, lo acuerde el órgano de contratación.

En el supuesto de que nos ocupa, el contrato inicial finalizaba el 31 de enero de 2023, el preaviso se notificó a la contratista el 17 de noviembre de 2022 y la resolución del órgano de contratación se notificó a la empresa el 12 de enero de 2023. Así, se cumplieron con creces los dos meses de antelación exigidos al preaviso y la resolución la dictó el órgano de contratación antes de haberse acabado la duración del contrato inicial.

Por lo tanto, la prórroga se tramitó de acuerdo la legalidad y no se puede considerar irregular por el hecho que el preaviso se llevara a cabo mediante un oficio de la jefa del departamento de contratación. El preaviso solo es el recordatorio de una obligación contractual inminente, conocida desde el

principio por la contratista, por lo cual nada impide que, en la práctica, se lleve a término mediante un acto administrativo de mero trámite, que en este caso firmó la máximo responsable del Departamento de contratación, persona a la cual se atribuyen las funciones de encargada del seguimiento y de la ejecución ordinaria en el artículo art. 62 LCSP.

Finalmente, mencionar que del expediente administrativo y del informe complementario que el órgano de contratación envió a la JCCA el 24 de mayo de 2023, se desprende que la contratista, a pesar de haber impugnado la prórroga, ha continuado la prestación del servicio y ha cumplido con la ejecución de la prórroga obligatoria del contrato.

Por todo esto, la alegación primera se tiene que desestimar.

— Alegación segunda. La recurrente alega que el órgano contratación, de manera intencionada y abusiva, desatendió la solicitud de reequilibrio y económico del contrato, que había presentado de acuerdo con el Decreto Ley 4/2022, con el fin de garantizar la prórroga del contrato con los precios inicialmente pactados.

Concretamente, expone que los acontecimientos del COVID-19 y de la Guerra en Ucrania han hecho que los precios y la demanda de bienes hayan subido de manera exponencial a nivel global y mundial. Estas circunstancias han causado que el contrato, desde el comienzo de la ejecución, haya resultado desequilibrado económicamente con los precios de adjudicación. Por estos motivos, de acuerdo con el DL 4/2022 solicitó el reequilibrio económico del contrato, lo cual la Administración de manera intencionada y abusiva le desestimó para poder garantizar la prórroga del contrato con los precios inicialmente pactados.

— Contestación a la alegación segunda. Esta alegación también se tiene que rechazar porque, como ya se ha expuesto, en este contrato la prórroga era obligatoria para la contratista, la cual se comprometió a prestar el servicio que se le adjudicó, en los términos de la oferta que la empresa presentó, a su riesgo y ventura, durante todo el plazo de duración previsto en el pliego.

Hay que añadir que, de acuerdo con lo que establece el art. 97 del Reglamento General de la Ley de contratos de las Administraciones Públicas (RD 1098/2001, de 12 de octubre), en cualquier caso, las incidencias que surjan entre la Administración y el contratista durante la ejecución de los contratos, por ejemplo, por la necesidad de modificar las condiciones contractuales, requieren la tramitación de un procedimiento contradictorio.

En este caso, para poder modificar el contrato en virtud de las medidas excepcionales de reequilibrio económico que recoge el Decreto ley autonómico 4/2022, de 30 de marzo, para paliar la crisis producida por la guerra en Ucrania, se había tramitar procedimiento contradictorio que se regula expresamente, al margen de la prórroga del contrato.

Sin entrar a analizar el procedimiento tramitado, hay que mencionar que, la solicitud de reequilibrio económico que la contratista presentó el 20 de julio del 2022 se desestimó el 17 de noviembre de 2022, mediante Resolución del órgano de contratación por carencia de acreditación de la contratista de los requisitos de IDL 4/2022. Esta Resolución que se notificó a la empresa con el correspondiente pie de recurso, no fue impugnada.

Finalmente, mencionar que del expediente administrativo y del informe complementario que el órgano de contratación envió el 24 de mayo de 2023, se desprende que el 23 de febrero de 2023 se inició un nuevo procedimiento de reequilibrio económico del contrato, el cual se encuentra actualmente en tramitación.

Por todo esto, dicto el siguiente

### **Resuelvo**

1. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por Srcl Consenur, S.L contra la Resolución del director general del Servicio de Salud de 11 de enero de 2023, en virtud de la cual se prorrogó el contrato correspondiente al lote 2 del servicios de gestión de residuos sanitarios y peligrosos de los centros sanitarios dependientes del Servicio de Salud (SSCC PR 545/22)
2. Notificar este Acuerdo a la recurrente y al órgano de contratación.

### **Interposición de recursos**

Contra esta Resolución —que agota la vía administrativa— se puede interponer un recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears en el plazo de dos meses contadores desde el día siguiente de haber recibido la notificación, de acuerdo con los artículos 10.1 *a* y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.



GOIB  
/

La secretaria de la Junta Consultiva  
de Contratación Administrativa

María Matilde Martínez Montero