



Conselleria d'Economia, Hisenda i Innovació

Junta Consultiva de Contractació Administrativa
de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears

Exp. de la JCCA: RES 24/2024

Document: resolució de recurs especial en matèria de contractació

Exp. d'origen: contracte d'obres de l'edifici d'11 habitatges de protecció pública a la parcel·la 37 de Fornells, es Mercadal (exp. de contractació núm. 4/2022)

Recurrent: UTE Construcciones Olives, SL - Juan Mora, SA

Acord de la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de 27 de maig de 2025

Atès el recurs especial en matèria de contractació que l'UTE Construcciones Olives, SL - Juan Mora, SA, ha interposat contra la Resolució del director gerent de l'Institut Balear de l'Habitatge (IBAVI), de 19 d'agost de 2024, per la qual es va aprovar la 2a modificació del contracte d'obres de construcció de l'edifici d'11 habitatges de protecció pública (HPP) a Fornells (es Mercadal), la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa, en sessió de 27 de maig de 2025, ha adoptat l'Acord següent:

Fets

1. El 10 de maig de 2022, l'Institut Balear de l'Habitatge (IBAVI) i l'UTE Construcciones Olives, SL - Juan Mora, SA (en endavant, l'UTE o la recurrent), van formalitzar el contracte d'obres de construcció de l'edifici d'11 habitatges de protecció pública (HPP) a Fornells (es Mercadal), per un import de 2.052.287,07 € (amb l'IVA inclòs) i un termini d'execució de les obres de 16 mesos.
2. El 3 de juliol de 2023, a instàncies de la direcció facultativa de l'obra i prèvia la tramitació de l'expedient corresponent, es va modificar el contracte per un import de 218.414,69 € (amb l'IVA exclòs), la qual cosa representava un 11,7 % d'increment del preu, i es va ampliar el termini d'execució de les obres (1a modificació del contracte).
3. El 17 de juliol de 2024, a instàncies i amb la justificació tècnica de la direcció facultativa de l'obra, la directora del Departament Jurídic de l'IBAVI va elevar una proposta de resolució per aprovar una segona modificació del contracte, per la quantitat de 103.384,38 € (amb l'IVA exclòs), la qual representava un increment del preu del contracte d'un 5,54 % que, juntament amb la primera



modificació del contracte, situava el percentatge d'increment del preu inicial del contracte en un 17,248 % (321.799,07 €).

4. El 22 de juliol de 2024, en el tràmit d'audiència conferit a la contractista, aquesta va al·legar la seva disconformitat amb la proposta de resolució relativa a la 2a modificació del contracte, sense aportar no obstant cap tipus de justificació en relació amb els motius de l'oposició.
5. El 19 d'agost de 2024, el director gerent de l'IBAVI, fent ús de la delegació atribuïda per l'òrgan de contractació el 9 de març de 2022, i segons els informes emesos per la direcció facultativa de l'obra i el Departament Tècnic de l'IBAVI el 21 de maig i 20 de juny de 2024, respectivament, sobre els canvis que proposen va acordar la 2a modificació del contracte amb la resolució següent:

1. Aprovar la modificació del contracte adjudicat a Construcciones Olives, SL – Juan Mora, SA. Unión temporal de empresas, Ley 18/1982, de 26 de mayo, abreujadament UTE IBAVI – Edif. 11 HPP Fornells, amb CIF U10570596, per a l'execució de les obres d'11 habitatges de protecció pública a Fornells, es Mercadal (Menorca), instada i justificada tècnicament per la direcció facultativa de l'obra per la quantitat de 103.384,38 €, de PEC, amb l'IVA exclòs, la qual representa un increment del preu del contracte en un percentatge del 5,54 %. Que, juntament amb la primera modificació del contracte, el percentatge de l'increment del preu inicial del contracte és d'un 17,248 % (321.799,07 €), el qual actualment ascendeix a la suma de 2.187.514,59 €, amb l'IVA exclòs.
2. Notificar la present resolució a la contractista i requerir-la per tal que en el termini de deu dies hàbils comptadors des del següent al d'aquesta notificació, procedeixi a formalitzar la modificació del contracte mitjançant el document administratiu adient i previ, reajustament de la garantia definitiva de conformitat amb el previst en l'article 109 de la LCSP.
3. Notificar la present resolució a la direcció facultativa i a les altres parts interessades en el contracte als efectes procedents.
4. Donar compte d'aquesta resolució al Consell d'Administració.

Interposició de recursos

Contra aquesta Resolució, que exhaureix la via administrativa, es pot interposar el recurs especial en matèria de contractació a què es refereix l'article 66 de la Llei 3/2003, de 26 de març, de règim jurídic de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears davant l'òrgan de contractació de l'IBAVI o davant la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, en el termini d'un mes comptador des de l'endemà de la notificació o de la publicació en el Perfil del Contractant. En cas que no s'opti per aquesta via, es pot interposar directament un recurs contenciós administratiu davant el Jutjat Contenciós Administratiu de Palma en el termini de dos mesos comptadors des de l'endemà de la notificació d'aquesta Resolució o de la publicació en el Perfil del Contractant, d'acord amb l'article 46 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.

Aquesta resolució es va notificar a l'UTE el 25 de setembre de 2024.



6. El 9 d'octubre de 2024, l'UTE va presentar en el Registre Electrònic General de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, dirigit a l'IBAVI, un recurs especial en matèria de contractació contra la resolució de 19 d'agost de 2024 en virtut de la qual s'havia aprovat el 2n modificat de l'obra. Resumidament, els motius d'impugnació de la recurrent són:

— Al·legació única. La recurrent reitera la disconformitat amb el contingut i l'import de la 2a modificació perquè considera que hi ha feines pendents d'executar i feines ja executades que no es van incloure en aquest modificat i perquè no està d'acord amb dues partides concretes: les pèrgoles i els cercols.

7. El 12 de novembre de 2024, l'IBAVI va trametre el recurs interposat i l'expedient administratiu complet corresponents a la Junta Consultiva de Contractació Administrativa (JCCA), per tramitar l'expedient administratiu d'acord amb l'article 66 de la Llei 3/2003, de 26 de març, de règim jurídic de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, i la resta de normes aplicables.

L'òrgan de contractació també va trametre l'informe jurídic preceptiu i un informe tècnic que informen desfavorablement sobre el recurs interposat i consideren que s'ha de desestimar.

Fonaments de dret

1. L'acte objecte de recurs és la resolució de modificació d'un contracte d'obres de l'IBAVI, que té caràcter d'Administració pública.

Contra aquest acte es pot interposar el recurs especial en matèria de contractació que preveu l'article 66 de la Llei 3/2003, de 26 de març, de règim jurídic de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears. La competència per resoldre aquest recurs correspon a la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa, d'acord amb la lletra *m*) de l'article 2 i l'article 7 del text consolidat del Decret pel qual es creen la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, el Registre de contractes i el Registre de contractistes, aprovat pel Decret 3/2016, de 29 de gener.

2. La recurrent es troba legitimada per interposar el recurs especial en matèria de contractació i l'ha interposat mitjançant representant acreditat i dins el termini adequat.
3. El règim jurídic aplicable a la modificació dels contractes d'obres es regula en la Llei 9/2017, de contractes del sector públic (LCSP), i en el Reial decret



1098/2001, d'aprovació del Reglament general de la Llei de contractes de les administracions públiques (RGLCAP).

D'acord amb l'article 203 de la LCSP, els contractes administratius només es poden modificar per raons d'interès públic en els casos i en la forma que preveu la subsecció 4a, i d'acord amb el procediment regulat en l'article 191, amb les particularitats que preveu l'article 207 i quan es doni algun dels supòsits següents:

- a) Quan així s'hagi previst en el plec de clàusules administratives particulars, en els termes i les condicions que estableix l'article 204;
- b) Excepcionalment, quan sigui necessari fer una modificació que no estigui prevista en el plec de clàusules administratives particulars, sempre que es compleixin les condicions que estableix l'article 205.

En qualsevol altre supòsit, si és necessari que un contracte en vigor s'executi en forma diferent a la pactada, aquest contracte s'ha de resoldre i se n'ha de subscriure un altre sota les condicions pertinents, si s'escau amb convocatòria prèvia i substanciació d'una nova licitació pública de conformitat amb el que estableix la LCSP, sens perjudici del que disposa l'article 213.6 respecte de l'obligació del contractista d'adoptar mesures que siguin necessàries per raons de seguretat, servei públic o possible ruïna.

L'article 205 de la LCSP regula la possibilitat de dur a terme modificacions no previstes en el plec de clàusules administratives particulars en els supòsits de prestacions addicionals, circumstàncies sobrevingudes i imprevisibles, i modificacions no substancials, les quals es podran efectuar només quan es justifiqui suficientment la concurrència d'alguna de les circumstàncies previstes en el precepte esmentat, sense que aquestes modificacions puguin alterar les condicions essencials de la licitació i adjudicació i, per tant, s'hauran de limitar a introduir les variacions estrictament indispensables per respondre a la causa objectiva que les faci necessàries (art. 205.1.b) de la LCSP).

Pel que fa al procediment que s'ha de seguir en la modificació del contracte d'obres, l'article 102 del RGLCAP, en concordança amb els articles 109, 191, 207 i 242 de la LCSP, estableix el procediment genèric per a les modificacions en el sentit següent:

Quan sigui necessari introduir alguna modificació en el contracte, s'ha de redactar l'oportuna proposta integrada pels documents que justifiquin, descriguin i valorin la modificació. L'aprovació per l'òrgan de contractació requereix l'audiència prèvia del contractista i la fiscalització de la despesa corresponent.

4. En relació amb les al·legacions de la recurrent, cal dir el següent:



AL·LEGACIÓ ÚNICA

La recurrent reitera que està disconforme amb el contingut i l'import del 2n modificat, tal com ja va fer en els escrits presentats anteriorment el 10/06/24 i el 22/07/24. Concretament, està en desacord amb el següent:

- Feines no valorades al modificat i que s'han d'executar o s'han executat per ordres de DO o aparegudes durant l'execució de les obres i no apareixen en aquest modificat.
- Les pèrgoles no estaven al projecte de licitació i no estem d'acord amb el preu insuficient al preu de cost (partida 14.10-14.11).
- L'import del canvi d'execució dels cèrcols diferents als de licitació i executats per ordres de la DO en què s'ha augmentat la seva dificultat i característiques, sol·licitem l'import proposat per la constructora que s'ha d'afegir al projecte de licitació (PEC 23.740,50 €).

Per la qual cosa, sol·licitem que es tenguí en consideració ja que no es podran executar algunes partides.

Contestació:

Tractant-se de qüestions purament tècniques, cal tenir en consideració en tot cas el criteri adoptat per la direcció facultativa, ja que els contractes d'obres s'han d'executar amb subjecció a les estipulacions del plec de clàusules administratives particulars i al projecte que serveix de base al contracte, però també d'acord amb les instruccions que en interpretació tècnica del projecte doni al contractista la direcció facultativa (art. 238.1 de la LCSP).

L'article 242.4 de la LCSP també estableix que quan el director facultatiu de l'obra consideri necessària una modificació del projecte i es compleixin els requisits que a aquest efecte regula la LCSP, ha de sol·licitar a l'òrgan de contractació una autorització per iniciar l'expedient corresponent, que s'ha de substanciar amb les actuacions següents:

- a) Redacció de la modificació del projecte i aprovació tècnica d'aquesta.
- b) Audiència del contractista i del redactor del projecte, per un termini mínim de tres dies.
- c) Aprovació de l'expedient per l'òrgan de contractació, així com de les despeses complementàries necessàries.

Tal com consta en l'expedient, en el cas que ens ocupa va caldre modificar el contracte per un import de 103.384,38 €, de conformitat amb els informes emesos en data 21 de maig de 2024 i 20 de juny de 2024 per la direcció facultativa de l'obra i el Departament Tècnic de l'IBAVI, dels quals es desprèn la procedència de la modificació no substancial, en virtut de l'article 205 de la LCSP, que estableix que es poden dur a terme quan es justifiqui suficientment, sense que les modificacions puguin alterar les condicions essencials de la licitació i l'adjudicació i



limitant-se a introduir les variacions estrictament indispensables per respondre a la causa objectiva que les faci necessàries (art. 205.1.b) de la LCSP).

Aquesta modificació era obligatòria per a la contractista, per no excedir del 20 % del preu inicial del contracte, ja que l'article 206.1 de la LCSP disposa el següent:

1. En els supòsits de modificació del contracte que recull l'article 205, les modificacions acordades per l'òrgan de contractació són obligatòries per als contractistes quan impliquin, aïlladament o conjuntament, una alteració en la seva quantia que no excedeixi el 20 per cent del preu inicial del contracte, amb l'IVA exclòs.

En la documentació de l'expedient hi consta que, prèviament a la resolució de modificació del contracte, l'òrgan de contractació va notificar a la contractista la proposta de resolució, amb els dos informes tècnics esmentats en els quals es justificaven, descrivien i valoraven tècnicament les partides objecte de la 2a modificació del contracte.

La contractista, tenint coneixement de la proposta i dels detalls tècnics que consten en els informes, va fer ús del dret d'audiència i el 22/07/2024 va presentar les al·legacions següents:

TERCERO. Que dentro del plazo otorgado la UTE quiere hacer constar de manera expresa, y a todos los efectos legales, su disconformidad con la propuesta notificada. Disconformidad con el importe de dicha modificación que ya manifestó por vía de correo electrónico en fecha 10 de junio de 2024 ante los responsables del contrato.

CUARTO. Que las correcciones técnicas sobre el presupuesto inicial en dicha propuesta de modificación no se ajustan a la realidad, que por no ser substanciales deberían figurar en el contrato inicial, sin contraste alguno con la propuesta presentada por la UTE en su momento, alterando notoriamente el equilibrio económico en favor de la parte contratante de una manera imprevista en el contrato inicial.

I en el correu electrònic de 10 de juny de 2024 que figura en l'expedient, l'UTE va fer constar el següent:

Hola, como comenté en otras ocasiones, en relación con la partida de pérgolas, que no estaba en el proyecto de licitación, no estamos de acuerdo en el precio que se ha puesto. Así como en la partida de cambio de zunchos, reclamamos el importe que presupuestamos ya que se ha ajustado totalmente a un sistema de ejecución nuevo, no contemplado en el proyecto de licitación. Así como trabajos que no se han valorado aún y se conoce que se han o tendrán que realizar. Gracias, Helena.

Respecte d'això, tal com s'esmenta en l'informe jurídic de l'IBAVI emès en relació amb el recurs, es pot afirmar que la contractista no va aportar cap documentació de caràcter tècnic ni econòmic per descriure, justificar o valorar els termes de la seva disconformitat ni en el correu electrònic, ni en el tràmit d'audiència, ni ara amb la interposició del recurs.



En canvi, la resolució que s'impugna es va fonamentar tècnicament en els informes de la direcció facultativa els quals, excepte que s'aprecii discriminació, arbitrarietat o error manifest, gaudeixen de presumpció d'encert i no es poden revisar amb criteris jurídics, atès que es refereixen a aspectes que s'han d'avaluar amb criteris estrictament tècnics (entre d'altres, la resolució 632/2019, de 6 de juny, del Tribunal Administratiu Central de Recursos Contractuals).

A més, posteriorment a la resolució i com a conseqüència de la interposició del recurs, el Departament Tècnic de l'IBAVI va emetre un altre informe que, en relació amb les al·legacions concretes de la recurrent —és a dir, les feines pendents d'executar i les ja executades no incloses en el modificat, les pèrgoles i els cercols—, va concloure, literalment, el següent:

Conclusions:

- No és possible realitzar una valoració ni emetre un dictamen sobre els treballs esmentats fins que no s'especifiquin.
- Les pèrgoles van ser incorporades al projecte mitjançant el primer modificat aprovat per aquest Departament el 16 de juny de 2023 i la seva resolució va ser firmada per totes les parts implicades.
- L'increment de la partida de licitació en 16.387,71 € (PEM) —entenent que és la relativa als cercols— proposat per la direcció facultativa (DF) i aprovat per aquest Departament s'ajusta als criteris de preus addicionals establerts en el contracte i la seva resolució va ser firmada per totes les parts implicades.

Atès el que consta en l'expedient, cal afirmar que l'òrgan de contractació va dur a terme tots els requeriments formals i procedimentals necessaris per poder aprovar la 2a modificació del contracte d'acord amb la normativa aplicable; que l'obra s'executa d'acord amb el plec de clàusules administratives particulars, el projecte i les instruccions tècniques de la direcció facultativa, i que les partides i els preus objecte de controvèrsia (pèrgoles i cercols) havien estat acceptats anteriorment per la contractista.

Caldria afegir també que, atès el temps transcorregut entre la interposició del recurs —el 9 d'octubre de 2024— i la data d'aquest Acord, l'IBAVI ha informat recentment a la JCCA que l'obra continua en execució i que la contractista va efectuar el pagament dels 5.169,22 € corresponents a la garantia definitiva del 2n modificat, per la qual cosa cal entendre que ha acceptat els termes de la resolució dictada i que les partides que al·legava no poder executar s'estan executant actualment amb normalitat.

Per tot això, dict el següent

Acord



1. Desestimar el recurs especial en matèria de contractació interposat per l'UTE Construcciones Olives, SL - Juan Mora, SA, contra la Resolució del director gerent de l'Institut Balear de l'Habitatge (IBAVI), de 19 d'agost de 2024, per la qual es va aprovar la 2a modificació del contracte d'obres de construcció de l'edifici d'11 habitatges de protecció pública (HPP) a Fornells (es Mercadal).
2. Notificar aquest Acord a la recurrent i a l'IBAVI.

Interposició de recursos

Contra aquest Acord, que exhaureix la via administrativa, es pot interposar un recurs contenciós administratiu davant la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears en el termini de dos mesos comptadors des de l'endemà d'haver-ne rebut la notificació, d'acord amb els articles 10.1.a) i 46 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.

Palma, en la data de la signatura electrònica

La secretària de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa

Cristina Bou Barceló

(Signat per suplència, d'acord amb l'art. 13 del Reglament d'organització i funcionament de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa (BOIB núm. 133, de 25 d'octubre de 1997)