



G CONSELLERIA
O ECONOMIA, HISENDA
I I INNOVACIÓ
B JUNTA CONSULTIVA
/ CONTRACTACIÓ
ADMINISTRATIVA

Exp. Junta Consultiva: RES 31/2023
Resolució del recurs especial en matèria de contractació
Exp. d'origen: contracte del servei de bugaderia per a
l'Hospital d'Inca (SSCC PA 2/2018)
Òrgan de contractació: Servei de Salut de les Illes
Balears
Recurrent: Més Blanca, SL

Acord de la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de 28 de febrer de 2024

Atès el recurs especial en matèria de contractació que ha interposat l'empresa Més Blanca, SL, contra la Resolució del Servei de Salut de les Illes Balears per la qual es va desestimar la modificació del contracte de servei de bugaderia per l'Hospital Comarcal d'Inca (SSCC PA 002/18), la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa, en sessió de 28 de febrer de 2024, ha adoptat l'Acord següent:

Fets

1. El 19 de juny de 2018, el Servei de Salut de les Illes Balears i l'empresa Més Blanca, SL varen formalitzar el contracte del servei de bugaderia per a l'Hospital Comarcal d'Inca (SSCC PA 002/18).

El preu unitari del contracte va quedar fixat en 0,98€/Kg de roba neta (l'IVA exclòs) i el termini d'execució era de 36 mesos (des de l'1 de juliol de 2018 fins al 30 de juny de 2021), amb possibilitat de pròrroga fins a un màxim de 24 mesos.

2. El 23 de maig de 2021, es va aprovar una pròrroga del contracte (PR 170 21) per dotze mesos, des de l'1 de juliol de 2021 fins el 30 de juny de 2022.

3. El 8 de març de 2022, es va aprovar una modificació del contracte (SSCC MO 072/22) per import de 40.632,77€, per atendre la necessitat de substituir les fundes de plàstic d'empaquetar i lliurar la roba que estaven prevista en el PPT, per unes fundes de tela reutilitzables adaptades a la Llei 8/2019, de 19 de febrer, de residus i sòls contaminats de les Illes Balears. El contracte modificat es va formalitzar el 7 d'abril de 2022.

4. El 6 d'abril de 2022, el subdirector d'Infraestructures i Serveis de l'Hospital d'Inca, responsable del contracte, va informar de la necessitat de prorrogar-lo per segona vegada, per dotze mesos més, i va emetre un informe considerant adequat a mercat el preu inicial (PR 177/22).

5. El 18 de maig de 2022, tramitat l'expedient amb la corresponent audiència de la contractista, l'òrgan de contractació va aprovar la segona pròrroga del contracte, per un termini de 12 mesos més des de l'1 de juliol de 2022 a 30 de juny de 2023. La Resolució de la segona pròrroga es va notificar a la contractista el 19 de maig de 2022.

6. El 29 de setembre de 2022, el 17 d'octubre de 2022 i el 23 de novembre de 2022, la contractista va presentar per correu electrònic diverses sol·licituds de modificació del preu unitari del contracte, a raó de 1,60 €/kg de roba neta, amb efectes des de l'1 juliol de 2022, data en què es va començar a l'executar la segona pròrroga del contracte.

L'empresa sol·licita el reequilibri econòmic del contracte, essencialment, per l'augment dels costos derivats de la guerra a Ucraïna.

Aquestes sol·licituds consten a l'expedient sense la signatura de la contractista i sense cap registre d'entrada a l'Administració.

7. El 28 de novembre de 2022, el responsable del contracte de l'Hospital Comarcal d'Inca, va emetre un informe justificatiu relatiu a la necessitat de modificar el contracte, en el qual, en resum, va assenyalar que:

Considerando los precios de las licitaciones actuales, se puede considerar como precio de mercado para una correcta ejecución del servicio 1'40 €/Kg, (...) durante el periodo comprendido entre el 1 de octubre de 2022 y el 30 de junio de 2023

8. El 10 de gener de 2023, l'òrgan de contractació va iniciar l'expedient de modificació del contracte (SSCC MO 012/23) amb la concessió a la interessada del corresponent tràmit d'audiència.

9. El 24 de gener de 2023, la contractista va presentar, —signada—, una justificació dels costos per tal d'acreditar la sol·licitud de modificació del contracte.

10. El 3 de febrer de 2023, la cap de servei de l'Àrea Jurídica del Servei de Salut, va emetre un informe jurídic desfavorable a la modificació del contracte.

11. El 9 de febrer de 2023, l'òrgan de contractació va concedir a l'empresa un nou tràmit d'audiència perquè pogués millorar l'acreditació dels costos del contracte.

12. El 14 de febrer de 2023, la contractista va presentar, —signat—, una nova justificació de l'increment dels costos del servei, juntament amb diverses factures de materials dels anys 2020 i 2022.

13. El 17 de febrer de 2023, el responsable del contracte, ateses les al·legacions de la contractista, va estimar adequada la documentació presentada per l'empresa i va considerar acreditat l'increment dels costos del contracte.

14. El 29 de març de 2023, la cap del Servei d'Assessoria Jurídica i el cap del Departament Jurídic de l'Ibsalut, varen emetre un nou informe jurídic desfavorable a la modificació del contracte.

15. El 18 de setembre de 2023, l'òrgan de contractació, va dictar la Resolució de desestimació de la modificació del contracte.

Aquesta Resolució es va notificar a la contractista el 19 de setembre de 2023.

16. El 17 d'octubre de 2023, la contractista va interposar davant la Junta Consultiva de Contractació Administrativa (JCCA) un recurs especial en matèria de contractació.

Els motius que al·lega en el recurs són, resumidament, els següents:

— Al·legació primera. La recurrent exposa els antecedents fàctics que varen donar a lloc a la necessitat de l'empresa de sol·licitar la modificació del preu del contracte.

— Al·legació segona. La recurrent considera d'aplicació al cas la modificació del contracte per circumstàncies sobrevingudes i imprevisibles prevista a l'art. 205.2 LCSP; així com les mesures extraordinàries i urgents per pal·liar la crisi econòmica i social produïda pels efectes de la guerra a Ucraïna, previstes a l'art. 17 del Decret llei 4/2022, de 30 de març.

Considera justificat l'augment dels costos dels materials i al·lega que s'havia d'estimar la modificació del contracte, a raó de 1,60 €/kg roba neta (l'IVA exclòs), o bé, com a mínim, a raó de 1,40 €/kg



de roba neta (l'IVA exclòs), que era el preu que l'Administració va considerar adequat a mercat.

— Al·legació tercera. La recurrent sol·licita una indemnització de 150.043,74 €, per la diferència entre el preu cobrat per la prestació del servei durant la segona pròrroga, a raó de 0,98 €/kg roba i el preu que hauria d'haver cobrat amb el preu modificat, a raó 1,40 €/kg roba neta.

17. El 19 d'octubre de 2023, la JCCA va sol·licitar a l'Ibsalut la tramesa de l'expedient administratiu complet i l'emissió del preceptiu informe jurídic en relació amb les al·legacions presentades per la recurrent. La reclamació de la documentació es va haver de reiterar a l'òrgan de contractació els 8 de gener de 2024 i el 24 de gener de 2024.

18. El 5 de febrer de 2024, finalment, va tenir entrada a la JCCA l'expedient administratiu complet i l'informe jurídic sol·licitat, el qual informava desfavorablement el recurs especial interposat, d'acord amb els informes jurídics anteriors que constaven a l'expedient.

Fonaments de dret



1. L'acte objecte del recurs especial és la Resolució per la qual es va desestimar la modificació d'un contracte de serveis en virtut de les mesures extraordinàries i urgents previstes en el Decret Llei 4/2022, de 30 de març, per pal·liar la crisi econòmica i social produïda pels efectes de la guerra a Ucraïna. L'òrgan de contractació — el Servei de Salut de les Illes Balears—, que té caràcter d'Administració pública.

Contra aquests actes es pot interposar el recurs especial en matèria de contractació de 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 (d'ara endavant, LRJCAIB). 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. El procediment de tramitació del recurs especial de l'article 66 de l'LRJCAIB equival al recurs de reposició dels articles 123 i 124 de la Llei 39/2015, de



procediment administratiu comú de les administracions públiques (d'ara endavant, LPACAP).

3. La recurrent, l'empresa Més Blanca, es troba legitimada per interposar el recurs i l'ha interposat mitjançant un representant acreditat.
4. El termini per interposar el recurs especial de l'article 66 de la LRJCAIB, d'acord amb l'article 122 de l'LPACAP, és d'un mes des de la notificació de l'acte impugnat. La recurrent va rebre la notificació el 28 de setembre de 2023 i va presentar el recurs el 17 d'octubre de 2023, per la qual cosa es va interposar dins del termini establert.
5. D'acord amb la Disposició transitòria primera de la Llei 9/2017, de contractes del sector públic (LCSP), atès que el contracte es va iniciar el 6 de març de 2018, data anterior a l'entrada en vigor de l'actual LCSP, el règim jurídic que li resulta aplicable és el que preveia el Text refós de la Llei de contractes del sector públic, aprovat per Reial decret legislatiu 3/2011 (TRLCSP).
6. En relació amb les al·legacions de la recurrent, cal dir el següent:

— Al·legació primera. La recurrent exposa els antecedents fàctics que varen donar lloc a la sol·licitud de modificar el contracte.

Més concretament, argumenta que el preu fixat en el contracte (0,98€/kg de roba neta, IVA exclòs) era de l'any 2018 i que a l'any 2021, malgrat que els costos de producció ja estaven en una línia clarament ascendent pels efectes de la COVID19, varen decidir acceptar la primera pròrroga per una any més amb els mateixos preus. No obstant això, la segona pròrroga, a executar des de l'1 de juliol de 2022 fins el 30 de juny de 2023, va provocar la seva reacció immediata, perquè que ja havia traslladat als responsables del centre hospitalari que el contracte havia esdevingut excessivament onerosos des de feia temps, especialment com a conseqüència de l'augment dels costos de producció derivats de la guerra de Rússia amb Ucraïna.

— Contestació a l'al·legació primera.

En els contractes de serveis (com és el cas), les pròrroques es poden dur a terme per mutu acord entre les parts abans de la finalització, tal com estableix l'art. 303 TRLCSP; i d'acord amb l'art. 23 TRLCSP, en un contracte prorrogat les característiques i les condicions pactades es mantenen inalterades, inclòs el preu. Així s'advertia a la clàusula 8 del plec de clàusules administratives particulars (PCAP) de la contractació que ens ocupa, en la qual hi constava que:

El plazo de vigencia podrá ser prorrogado de mutuo acuerdo, de conformidad con lo establecido en el artículo 303.1 del TRLCSP, si así se indica en la letra D del Cuadro de características del contrato y en los términos que se indican. En el supuesto de que el contrato se prorrogue, se mantendrán inalterados los precios unitarios iniciales, sin perjuicio de las posibles revisiones de precios que procedan, de conformidad con lo establecido en la cláusula 9 del presente Pliego.

La contractista no estava obligada a prorrogar el contracte. Si no estava d'acord, podia haver rebutjat la pròrroga de manera clara i taxant en el tràmit d'audiència que se li va concedir el 3 de maig de 2022. Comprovada la contestació de la contractista a aquest tràmit, va manifestar el següent: *el aumento exponencial de dichos costes en los últimos meses y en vista de la incertidumbre todavía grande que tenemos por delante, hace que no podamos aceptar dicha prórroga. Sin embargo, nos gustaría seguir ofreciendo el servicio de lavandería pero con un incremento en los precios.*

Partint d'això darrer, l'òrgan de contractació va dictar la Resolució de pròrroga del contracte el 18 de maig de 2022, sense cap pronunciament respecte a l'increment dels preus que demanava l'empresa. La Resolució es va notificar a l'empresa el 19 de maig de 2022, amb el corresponent peu de recurs, però no consta a l'expedient s'hi oposàs mitjançant la interposició d'un recurs, la qual cosa també podria haver fet, si la seva voluntat era la de no prorrogar l'execució.

Aquesta JCCA va emetre l'informe 2/2023, de 30 d'octubre de 2023, en relació el Decret llei 4/2022, de 30 de març, pel qual s'adopten mesures extraordinàries i urgents per pal·liar la crisi econòmica i social produïda pels efectes de la guerra a Ucraïna, en el qual recomanava no prorrogar l'execució dels contractes que es trobin davant una situació de possible modificació per causes sobrevingudes i imprevisibles. Ara bé, això no deixa de ser una recomanació no vinculant i la realitat del cas és que la prestació del servei va continuar amb el contracte prorrogat des del 01/07/2022 a 30/06/2023, ja que sense la tramitació i la resolució del corresponent procediment els preus aplicables a la pròrroga eren els que es varen pactar en el contracte inicial.

Per tot això, l'al·legació primera s'ha de rebutjar.

— Al·legació segona. La recurrent considera d'aplicació al cas la modificació del contracte per circumstàncies sobrevingudes i imprevisibles prevista a l'art. 205.2 LCSP; així com les mesures extraordinàries i urgents per pal·liar la crisi econòmica i social produïda pels efectes de la guerra a Ucraïna, previstes a l'art. 17 del Decret llei 4/2022, de 30 de març.



La recurrent considera justificat l'augment dels costos dels materials i al·lega que s'havia d'estimar la modificació del contracte, a raó de 1,60 €/kg roba neta (l'IVA exclòs), o bé, com a mínim, a raó de 1,40 €/kg de roba neta (l'IVA exclòs), que era el preu que l'Administració va considerar adequat a mercat.

Més concretament, la recurrent considera que la Resolució impugnada és contradictòria amb el sentit dels informes tècnics del subdirector d'Infraestructures de l'Hospital d'Inca, els quals consideraven acreditats els perjudicis. L'empresa afirma que, encara que els informes jurídics informassin desfavorablement la modificació, el reconeixement dels perjudicis patits estava sobradament acreditat per la seva part i es tracta, en tot cas, d'una qüestió estrictament econòmica, no jurídica.

Amb el recurs, la recurrent presenta com a prova documental (doc. núm. 1 a 6), les sol·licituds i els documents presentats, d'acord amb els quals considera innegable l'excessiva onerositat que suportada amb la prestació del servei. Fa constar diverses factures de productes utilitzats durant el procés de neteja de la roba, segons les quals justifica que entre el 2020 i el 2022 va patir un l'increment de més del 6% dels costos de producció. Concretament, presenta:

- Factures del producte Selox cool (Christeysn), químic per rentar la roba, que va augmentar de preu un 18,7 %.
- Factures de ACJ Systems, en relació amb una peça de recanvi per màquines de plegar roba, que va augmentar de preu un 34%.
- Factures de Casa Gaillard, corresponent a hipoclorit sodi i aigua oxigenada, que varen augmentar un 15% i un 47% el preu respectivament.
- Factures de Cepsa, corresponent a Gasoli C, utilitzat per encalenticar l'aigua de rentar i transportar la roba, amb un augment d'un 225%.

— Contestació a l'al·legació segona.

Les eines jurídiques que argumenta la recurrent són correctes, ara bé, ha de tenir present que la regla general és que els contractes s'executen d'acord amb les seves clàusules i les modificacions són excepcionals: només es pot acordar per raons d'interès públic i prèvia la tramitació del corresponent procediment administratiu (art. 219 TRLCS), de tal manera que mai immediates ni tenen efectes retroactius al moment en què se sol·liciten, sinó que només seran aplicables des del moment en què s'hagi dictat una resolució expressa de l'òrgan de contractació.



A això caldria afegir que, quan el que es pretén modificar és el preu del contracte, el grau d'excepcionalitat de la normativa de contractació encara és més rigorós: els contractes públics estan sotmesos al principi d'execució a risc i ventura dels contractistes (art. 215 TRLCSP), el preu es considera un element essencial de la relació contractual i les possibilitats de revisar-lo es limitaven, en aquest cas concret, als casos taxats regulats en els articles 89 i següents del TRLCSP, que no aplicables perquè en el PCAP s'havia exclòs expressament la possibilitat de la revisió del preu (quadre G del PCAP).

No obstant això, com argumenta la recurrent, l'excepcional situació viscuda com a conseqüència de la guerra a Ucraïna va donar lloc a l'aprovació, a nivell autonòmic del Decret Llei 4/2022, que, d'acord amb l'art. 17.1 b) permetia la possibilitat de modificar qualsevol contracte que, en data 1 de gener de 2021, es trobàs en execució, o bé l'execució del qual s'hagués iniciat amb posterioritat a l'1 de gener de 2021 sempre que l'anunci de licitació s'hagués publicat en la Plataforma de Contractació del Sector Públic abans del 2 de març de 2023. Atès que el contracte de bugaderia que ens ocupa estava en execució l'1 de gener de 2021, es trobava dins l'àmbit d'aplicació de l'art 17.b) del Decret Llei 4/2022, així que es podia acollir a la modificació.

Malaauradament, s'ha advertit que des de la publicació del Decret Llei 4/2022, han sorgit moltes dificultats i dubtes a l'hora d'aplicar-lo en la pràctica, entre d'altres motius pel caràcter extraordinari i urgent de la norma i per les modificacions introduïdes. Des de la seva publicació, el DL s'ha modificat en tres ocasions i s'ha desenvolupat mitjançant diversos acords del Consell de Govern. De fet, la redacció definitiva del Decret Llei 4/2022, va ser el resultat d'un Acord de la Comissió Bilateral de Cooperació de l'Estat i la Comunitat Autònoma, en el qual es varen solucionar les discrepàncies sorgides en relació amb les mesures de l'executiu autonòmic. Finalment, l'Acord amb l'Estat es va donar redacció definitiva al Decret Llei 4/2022 a través de la Disposició final tercera del Decret Llei 2/2023, de 6 de març, el qual es va publicar al BOIB el 9 de març de 2023. Això és, només 3 mesos abans que acabàs el termini de la segona pròrroga del contracte (executada des de l'1 de juliol de 2022 al 30 de juny de 2023).

A això cal afegir que el Consell de Govern de les Illes Balears, en desenvolupament del Decret Llei 4/2022, va adoptar l'Acord de 27 de març de 2023 (publicat al BOIB de 28 març 2023), amb uns criteris orientatius per dur a terme la modificació dels contractes inclosos a l'art. 17. b), si bé l'únic que va disposar va ser el següent:

1. Supòsit determinant d'un desequilibri econòmic imprevisible

Amb caràcter orientatiu, i a l'efecte de modificar el contracte per restablir l'equilibri econòmic, es considera que concorren circumstàncies sobrevingudes determinants d'un desequilibri econòmic imprevisible a què fa referència la lletra b) de l'article 17.1, en relació amb l'article 16.2, del Decret llei 4/2022, de 30 de març, pel qual s'adopten mesures extraordinàries i urgents per pal·liar la crisi econòmica i social produïda pels efectes de la guerra a Ucraïna, *si té lloc una variació dels preus dels materials que, en conjunt, determini un increment superior al 6 % de la quantia dels costos d'aquests materials prevists en el contracte.*

Al marge d'això, no va establir un índex de referència ni una fórmula per calcular el percentatge del (6%), quin era el llindar que donaria dret a la modificació, ni tampoc va establir una manera de calcular l'import de la modificació que podria correspondre en cada cas segons el tipus de contracte i la manera de calcular-lo.

D'aquesta manera, la Junta Consultiva de Contractació, en l'informe 2/2023, de 30 d'octubre de 2023, emès en relació amb l'aplicació del Decret llei 4/2022, de 30 de març, va afirmar que:

No existeix un mecanisme reglat, justificat i amb suficient seguretat jurídica per aclarir l'increment econòmic dels preus dels materials de cada contracte, perquè les normes no ho varen preveure. Per tant, s'haurà de tenir en compte en cada cas l'objecte del contracte i la manera en què es varen determinar els preus dels materials que es varen tenir en compte per fixar el preu del contracte. En qualsevol cas, la metodologia de calcul requereix, en primer lloc, que es calculi si el contractista tendria dret a la modificació perquè s'hagi produït un increment superior al 6 % dels costos dels materials prevists en el contracte. I en segon lloc, que es calculi l'import de la modificació que correspondria en cada cas.

En el contracte que ens interessa, la recurrent insisteix en què tenia dret a la modificació i que amb les factures presentades acreditava l'increment superior al 6% dels costos dels materials, la qual cosa no compartim pels motius següents:

No es posa en dubte que els materials facturats (selox cool, recanvis per màquines de plegar, hipoclorit de sodi, aigua oxigenada i gasoli) siguin materials directament vinculats al procés de rentat de la roba i que de la comparació de les factures de 2020 i 2022 s'observa clarament que els preus varen augmentar considerablement. Ara bé, per acreditar l'incrementat de més del 6% dels costos dels materials, — llindar mínim fixat pel Decret llei per tenir dret a la modificació —, la contractista havia de detallar els costos que va tenir en compte a l'hora d'oferir el preu de 0,98 € en la licitació del contracte l'any 2018. En canvi, les factures en virtut de les quals pretén argumentar la comparativa són les de l'any 2020, respecte les de l'any 2022. A més, la contractista també havia de tenir en compte que en els càlculs, només es podia repercutir el percentatge de costos directament vinculats a l'execució del contracte de l'Hospital d'Inca,



ja que els costos de les facturats que presenta la recurrent podrien haver-se destinat també, en part, a l'execució d'altres contractes de l'empresa en clients distints de l'Ibsalut.

Si la contractista hagués realitzat correctament aquests càlculs i hagués acreditat l'augment del 6% dels costos dels materials del contracte, havia de poder detallar i acreditar de quina manera havia fet els càlculs de l'import de la modificació que sol·licitava, a raó de 1,60€ el kg de roba neta, en comptes de 0,98€/kg, que era el preu al qual es va adjudicar el contracte en el moment de la licitació l'any 2018.

En conclusió, a les diverses sol·licituds de la contractista, no hi consten els càlculs esmentats. Respecte això, caldria admetre que el mecanisme de la modificació excepcional de l'art. 17.1 b) del Decret llei va generar malauradament en els contractistes unes expectatives que, a efectes pràctics, va resultar molt complicat d'acreditar, de tal manera que en la realitat aquest mecanisme ha tengut molt poca trajectòria.

D'altra banda, la recurrent també al·lega que la Resolució impugnada és contradictòria amb el sentit dels informes tècnics del subdirector d'Infraestructures de l'Hospital d'Inca, que sí consideraven acreditats els perjudicis.

Al respecte cal dir que el Tribunal Suprem, els tribunals administratius de recursos contractuals i aquesta mateixa JCCA ja han considerat en infinites ocasions que no es poden revisar amb criteris jurídics aspectes que han de ser avaluats amb criteris estrictament tècnics, ja que per regla general els informes tècnics gaudeixen de presumpció d'encert, la qual cosa fonamenta l'anomenada discrecionalitat tècnica de l'Administració. Entre d'altres, cal esmentar la Resolució 632/2019, de 6 de juny, del TACRC, segons la qual:

[...] la doctrina sentada por este tribunal a propósito del principio de discrecionalidad técnica que ampara estos informes, cuyo criterio únicamente podrá ser revisado en los casos en los que se aprecie discriminación, **arbitrariedad o error material manifiesto.**

Conforme a esta doctrina, tratándose de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos. No se quiere decir con ello, sin embargo, que el resultado de estas valoraciones no pueda ser objeto de análisis por parte de este Tribunal, sino que este análisis debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, a que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios, o que finalmente no se haya incurrido en error material ostensible o manifiesto al efectuarla. Fuera de estos aspectos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración.



En aquest cas, vist el contingut dels informes de 28 de novembre de 2022 i de 17 de febrer de 2023, del subdirector d'Infraestructures de l'Hospital d'Inca, no es poden considerar suficients els càlculs que hi consten. Per regla general, d'acord amb l'article 102 del Reial decret 1098/2001, de 12 d'octubre, pel qual es va aprovar el Reglament General de la Llei de contractes de les Administracions Públiques (RGLCAP), a l'hora d'instruir un procediment de modificació contractual, la persona responsable del contracte, ha de redactar l'oportuna proposta integrada pels documents que justifiquin, descriguin i valorin la modificació.

El 28 de novembre de 2022, el responsable del contracte va emetre un informe justificatiu relatiu a la necessitat de modificar el contracte, en el sentit següent:

Considerando los precios de las licitaciones actuales, se puede considerar como precio de mercado para una correcta ejecución del servicio 1'40 €/Kg.

De esta forma, considerando un incremento de un 15% de ropa lavada en el periodo comprendido entre el 1 de octubre de 2022 y el 30 de junio de 2023 respecto al mismo periodo del año anterior, se obtiene un valor de 376.000 Kg de ropa.

Teniendo en cuenta el actual precio de Kg de ropa lavada que se está facturando (0,98 €/Kg), y el precio que se considera como precio de mercado actual (1,40 €/Kg), se obtiene una diferencia de 0,42 €/Kg.

Este valor (0,42 €/Kg) multiplicado por la estimación de Kg de ropa limpia durante el periodo comprendido entre el 1 de octubre de 2022 y el 30 de junio de 2023 (376.000 Kg) dan un importe total para este modificado de:

	Kg ropa limpia (€)
Precio actual	0,98
Precio modificado	1,40
Diferencia	0,42

Conclusión

Por todo lo expuesto, se solicita al órgano de contratación, el inicio de un expediente de contratación del servicio de lavandería del Hospital Comarcal d'Inca, para cubrir las nuevas necesidades surgidas y que se realice con el alcance y las estipulaciones expresadas anteriormente en este informe.

D'una banda, l'informe es va limitar a proposar la modificació del preu de manera estimativa, considerant com a preu de mercat el preu d'adjudicació d'altres licitacions actuals per serveis similars a altres



hospitals. En canvi, actualment, la legislació de contractes exigeix que en el moment d'elaborar pressuposts, els òrgans de contractació han de tenir cura que es tracti de preus adequats al mercat, per la qual cosa s'han de desglossar els costos directes i indirectes i altres despeses eventuais calculades per a la seva determinació.

D'altra banda, l'informe també calcula erròniament la modificació perquè proposa aplicar-la des de l'1 de octubre de 2022 fins el 30 de juny de 2023. En canvi, les modificacions, només es poden aplicar des de la data de la Resolució d'aprovació de tal modificació, però mai amb efectes retroactius. En aquest sentit, a l'informe 2/2023, de 30 d'octubre de 2023, de aquesta JCCA de continua referència, es va fer constar que:

La LCSP exigeix que les modificacions del contracte s'han de formalitzar i s'han de publicar (vegeu els articles 203.3, 153, 207 i 63 LCSP), de tal manera que les modificacions només s'aplicarien a partir de la seva aprovació per part de l'òrgan de contractació, es a dir, a futur. Per tant, mentre no es resolgui la modificació del contracte, l'increment de preus suportat entraria dins el risc i ventura de la contractista. A més, la modificació només es podrà aplicar durant el període de temps que sigui necessari i fins que no es pugui tornar a l'escenari inicial dels plecs.

Finalment, els preus modificats tampoc podran tenir efectes retroactius, ja que la modificació del DL per la via de l'art. 205.2 b) LCSP, tampoc es pot considerar una revisió de preus encoberta. La revisió de preus es predeterminada i periòdica i, des de l'adaptació de la LCSP a la Llei 2/2015, de 30 de març, de desindexació de la economia espanyola, ja no es fa amb índexs generals, sinó en funció dels índexs específics que operen per mitja de fórmules que reflecteixen els components de cost de la prestació contractada.

A més de tot això, en aquest cas concret, tractant-se d'una sol·licitud basada en el Decret Llei 4/2022, s'havien de dur a terme els càlculs per comprovar si la contractista tenia dret, o no, a la modificació del contracte i a la modificació del preu que sol·licitava.

A l'informe 17 de febrer de 2023, el responsable del contracte tampoc va analitzar res en relació amb les factures presentades i només es va limitar a assenyalar el següent:

Vistas las alegaciones presentadas el día 14 de febrero de 2023 por la empresa contratista del servicio de lavandería del Hospital Comarcal de Inca, Més Blanca, S.L. con la nueva documentación justificativa para la modificación del contrato, concretamente:

- Nuevo informe justificativo del incremento de costes.
- Facturas comparativas entre los años 2020 y 2022 de productos de lavado, de gasóleo C y de piezas de recambio para la maquinaria.

Se considera correcta dicha documentación aportada, la cual pone de manifiesto el incremento sustancial del coste de producción debido a factores ya indicados en el informe justificativo de la necesidad de modificar el contrato (incremento del IPC,

subida del SMI, guerra entre Ucrania y Rusia...) para seguir recibiendo un correcto servicio de lavado de ropa hospitalaria.

Aquest informe està redactat de manera genèrica, i no conté els càlculs ni comprovacions que s'haurien d'haver dut a terme per tal de comprovar el compliment dels requisits de l'art. 17.1 b) Decret llei i l'apartat 2 de l'ACG 27/03/2023, amb l'objectiu de poder informar de manera fidedigna la modificació sol·licitada, respectant, en qualsevol cas, els límits dels art. 203 i 205 de la LCSP. És a dir, aquests informes contenen errors i arriben a conclusions no motivades. En aquest sentit, no podien servir de cap de les maneres com a fonament per dictar la Resolució.

En canvi, els informes jurídics de 3 de febrer de 2022 i de 29 de març de 2023, de la cap del Servei d'Assessoria Jurídica i del cap del Departament Jurídic de l'Ibsalut, són adequats i estan motivats d'acord amb el règim jurídic que resulta d'aplicació a la modificació que ens ocupa. Aquests informes, en resum, varen concloure que:

Sin la acreditación de la concreta evolución de los precios de los costes de los materiales superior al 6%, que fundamente la aplicación de las medidas establecidas en el art. 17 del Decreto-ley 4/2022, no es suficiente como para exonerar la aplicación del principio general de riesgo y ventura establecido en el art. 197 de la LCSP y que en palabras del Tribunal Supremo en su sentencia 1868/2018 de 20 de julio que «la expresa aplicabilidad del principio de riesgo y ventura hace que el contratista, al igual que se beneficia de las mayores ventajas que en relación con las previstas le depare la dinámica del contrato, ha de soportar la mayor onerosidad que para él pueda significar su ejecución».

Per tot això, no es pot admetre l'argument de la recurrent que afirma que, els perjudicis patits estaven sobradament acreditats i que en qualsevol cas, es tractava d'una qüestió estrictament econòmica, no jurídica. Al respecte, cal contestar que va ser precisament la qüestió econòmica la que no va quedar acreditar a l'expedient.

Per tot això, l'al·legació segona s'ha de desestimar i s'ha de confirmar que la Resolució de desestimació de la modificació que va dictar de l'òrgan de contractació el 18 de setembre de 2023 va ser ajustada a dret.

— Al·legació tercera. La recurrent sol·licita que té dret a una indemnització de 150.043,74 €, per la diferència entre el preu cobrat per la prestació del servei durant la segona pròrroga, a raó de 0,98 €/kg roba i el preu que hauria d'haver cobrat, a raó de 1,40 €/kg roba neta. Més concretament, la recurrent fa constar en el recurs que:

Dado que la tramitación del expediente de modificación del contrato se ha extendido hasta una fecha en la que ya no se encontraba vigente el contrato, resulta posible cuantificar, con exactitud, la indemnización que procede reconocer, atendiendo al precio unitario de 1,40 €/kg de ropa lavada establecido por la propia administrativa, como adecuada retribución del contrato. El exceso que debe reconocerse es de 0,42 €/kg, disponiendo de los kilos efectivamente tratados y facturados, según se señala en el siguiente cuadro resumen, y tal y como queda constancia en los documentos 7.a. correspondiente a la facturación de MES BLANCA, S.L. al Servicio de Salud por los trabajos realizados en virtud del contrato SSCC PA 2/18, y de la prórroga SSCC PR 177/22, en el año 2022, y el documento 7.b correspondiente a la facturación por idénticos servicios en el año 2023.

MES	KILOS	FACTURACIÓN PRECIO 0,98€/KG	FACTURACIÓN PRECIO 1,40€/KG	DIFERENCIA
jul-22	28213	€ 27.648,74	€ 39.498,20	€ 1.849,46
ago-22	28315	€ 27.748,70	€ 39.641,00	€ 11.892,30
sep-22	29549	€ 28.958,02	€ 41.368,60	€ 12.410,58
oct-22	29337	€ 28.750,26	€ 41.071,80	€ 12.321,54
nov-22	28863	€ 28.285,74	€ 40.408,20	€ 12.122,46
dic-22	30573	€ 29.961,54	€ 42.802,20	€ 12.840,66
ene-23	30940	€ 30.321,20	€ 43.316,00	€ 12.994,80
feb-23	29970	€ 29.370,60	€ 41.958,00	€ 12.587,40
mar-23	32298	€ 31.652,04	€ 45.217,20	€ 13.565,16
abr-23	27773	€ 27.217,54	€ 38.882,20	€ 11.664,66
may-23	31207	€ 30.582,86	€ 43.689,80	€ 13.106,94
jun-23	30209	€ 29.604,82	€ 42.292,60	€ 12.687,78
TOTAL	357247	€ 350.102,06	€ 500.145,80	€ 150.043,74

— Contestació a l'al·legació tercera.

En relació amb la indemnització que sol·licita la recurrent, cal tenir en compte que entre aquests mecanismes excepcionals que recull la legislació de contractes per exceptuar el principi risc i ventura dels contractistes (la revisió de preus, el *ius variandi o factum* principis, la força major o la modificació del contracte no prevista en els PCAP), l'únic mecanisme que recull la possibilitat d'indemnitzar els contractistes pels danys i perjudicis que se'ls haguessin produït és la força major (l'art. 231 TRLCSP), la qual només és aplicable als contractes d'obres, per tant, no està prevista pels contractes de serveis com és el que ens ocupa, i d'acord amb l'art. 231.2 TRLCSP ha de concórrer alguna de les circumstàncies taxades següents:

Tenen la consideració de casos de força major els següents:

- a) Els incendis causats per l'electricitat atmosfèrica.
- b) Els fenòmens naturals d'efectes catastròfics, com sismes submarins, terratrèmols, erupcions volcàniques, moviments del terreny, temporals marítims, inundacions o altres de semblants.
- c) Les destrosses ocasionades violentament en temps de guerra, robatoris tumultuosos o alteracions greus de l'ordre públic.

El Decret llei 4/2022, tampoc recull cap tipus d'indemnització com a mesura extraordinària i urgent per pal·liar la crisi econòmica i social produïda pels efectes de la guerra a Ucraïna.

Així, l'al·legació tercera també s'ha de rebutjar.

Per tot això, dict el següent

Acord

1. Desestimar íntegrament el recurs especial en matèria de contractació interposat per l'empresa Més Blanca, SL, contra la Resolució de desestimació de la modificació del contracte de servei de bugaderia per l'Hospital Comarcal d'Inca.
2. Notificar aquest Acord a la recurrent i a l'òrgan de contractació.

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 de les Illes Balears

María Matilde Martínez Montero