



Acuerdo de la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de 28 de febrero de 2024

Visto el recurso especial en materia de contratación que ha interpuesto la empresa Més Blanca, SL, contra la Resolución del Servicio de Salud de las Illes Balears por la que se desestimó la modificación del contrato de servicio de lavandería por el Hospital Comarcal de Inca (SSCC PA 002/18), la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en sesión de 28 de febrero de 2024, ha adoptado el Acuerdo siguiente:

Hechos

1. El 19 de junio de 2018, el Servicio de Salud de las Illes Balears y la empresa Més Blanca, SL formalizaron el contrato del servicio de lavandería para el Hospital Comarcal de Inca (SSCC PAN 002/18).

El precio unitario del contrato quedó fijado en 0,98€/Kg de ropa limpia (el IVA excluido) y el plazo de ejecución era de 36 meses (desde el 1 de julio de 2018 hasta el 30 de junio de 2021), con posibilidad de prórroga hasta un máximo de 24 meses.

2. El 23 de mayo de 2021, se aprobó una prórroga del contrato (PR 170 21) por doce meses, desde el 1 de julio de 2021 hasta el 30 de junio de 2022.

3. El 8 de marzo de 2022, se aprobó una modificación del contrato (SSCC MO072/22) por importe de 40.632,77€, para atender la necesidad de sustituir las fundas de plástico de empaquetar y entregar la ropa que estaban prevista en el PPT, por unas fundas de tela reutilizables adaptadas a la Ley 8/2019, de 19 de febrero, de residuos y suelos contaminados de las Illes Balears. El contrato modificado se formalizó el 7 de abril de 2022.

4. El 6 de abril de 2022, el subdirector de Infraestructuras y Servicios del Hospital de Inca, responsable del contrato, informó de la necesidad de prorrogarlo por segunda vez, por doce meses más, y emitió un informe considerando adecuado a mercado el precio inicial (PR 177/22).

5. El 18 de mayo de 2022, tramitado el expediente con la correspondiente audiencia de la contratista, el órgano de contratación aprobó la segunda prórroga del contrato, por un plazo de 12 meses más desde el 1 de julio de 2022 a 30 de junio de 2023. La Resolución de la segunda prórroga se notificó a la contratista el 19 de mayo de 2022.

6. El 29 de septiembre de 2022, el 17 de octubre de 2022 y el 23 de noviembre de 2022, la contratista presentó por correo electrónico varias solicitudes de modificación del precio unitario del contrato, a razón de 1,60 €/kg de ropa limpia, con efectos desde el 1 julio de 2022, fecha en que se empezó al ejecutar la segunda prórroga del contrato.

La empresa solicita el reequilibrio económico del contrato, esencialmente, por el aumento del costes derivados de la Guerra a Ucrania.

Estas solicitudes constan al expediente sin la firma de la contrato y sin ningún registro de entrada a la Administración.

7. El 28 de noviembre de 2022, el responsable del contrato del Hospital Comarcal de Inca, emitió un informe justificativo relativo a la necesidad de modificar el contrato, en el cual, en resumen, señaló 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 enero de 2023, el órgano de contratación inició el expediente de modificación del contrato (SSCC MO 012/23) concediendo a la interesada el correspondiente trámite de audiencia.

9. El 24 de enero de 2023, la contratista presentó, —signada—, una justificación de los costes con el fin de acreditar la solicitud de modificación del contrato.

10. El 3 de febrero de 2023, la jefa de servicio del Área Jurídica del Servicio de Salud, emitió un informe jurídico desfavorable a la modificación del contrato.

11. El 9 de febrero de 2023, el órgano de contratación concedió a la empresa un nuevo trámite de audiencia para que pudiera mejorar la acreditación de los costes del contrato.

12. El 14 de febrero de 2023, la contratista presentó, —signado—, una nueva justificación del incremento de los costes del servicio, junto con varias facturas de materiales de los años 2020 y 2022.

13. El 17 de febrero de 2023, el responsable del contrato, vistas las alegaciones de la contratista, estimó adecuada la documentación presentada por la empresa y consideró acreditado los incrementos de los costes del contrato.

14. El 29 de marzo de 2023, la jefa del Servicio de Asesoría Jurídica y la jefa del Departamento Jurídico del Ibsalut, emitieron un nuevo informe jurídico desfavorable a la modificación del contrato.

15. El 18 de septiembre de 2023, el órgano de contratación, dictó la Resolución de desestimación de la modificación del contrato.

Esta Resolución se notificó a la contratista el 19 de septiembre de 2023.

16. El 17 de octubre de 2023, la contratista interpuso ante la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (JCCA) un recurso especial en materia de contratación.

Los motivos que alega en el recurso son, resumidamente, los siguientes:

— Alegación primera. La recurrente expone los antecedentes fácticos que dieron en su sitio a la necesidad de la empresa de solicitar la modificación del precio del contrato.

— Alegación segunda. La recurrente considera de aplicación al caso la modificación del contrato por circunstancias sobrevenidas e imprevisibles prevista en el art. 205.2 LCSP; así como las medidas extraordinarias y urgentes para paliar la crisis económica y social producida por los efectos de la guerra en Ucrania, previstas en el art. 17 del Decreto Ley 4/2022, de 30 de marzo.

Considera justificado el aumento de los costes de los materiales y alega que se debía estimar la modificación del contrato, a razón de 1,60 €/kg roba limpia (el IVA excluido), o bien, como mínimo, a

razón de 1,40 €/kg de ropa limpia (el IVA excluido), que era el precio que la Administración consideró adecuado a mercado.

— Alegación tercera. La recurrente solicita una indemnización de 150.043,74 €, por la diferencia entre el precio cobrado por la prestación del servicio durante la segunda prórroga, a razón de 0,98 €/kg ropa y el precio que debería haber cobrado con el precio modificado, a razón 1,40 €/kg ropa limpia.

17. El 19 de octubre de 2023, la JCCA solicitó al Ibsalut el envío del expediente administrativo completo y la emisión del preceptivo informe jurídico en relación con las alegaciones presentadas por la recurrente. La reclamación de la documentación se tuvo que reiterar en el órgano de contratación los 8 de enero de 2024 y el 24 de enero de 2024.

18. El 5 de febrero de 2024, finalmente, tuvo entrada en la JCCA el expediente administrativo completo y el informe jurídico solicitado, el cual informaba desfavorablemente el recurso especial interpuesto, de acuerdo con los informes jurídicos anteriores que constaban en el expediente.

Fundamentos de derecho

1. El acto objeto del recurso especial es la Resolución por la que se desestimó la modificación de un contrato de servicios en virtud de las medidas extraordinarias y urgentes previstas en el Decreto ley 4/2022, de 30 de marzo, para paliar la crisis económica y social producida por los efectos de la guerra en Ucrania. El órgano de contratación - el Servicio de Salud de las Illes Balears-, que tiene carácter de Administración pública.

Contra estos actos se puede interponer el recurso especial en materia de contratación del 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 (de ahora en adelante, LRJCAIB). La competencia para resolver este recurso corresponde a 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 que 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.

2. El procedimiento de tramitación del recurso especial del artículo 66 del LRJCAIB equivale al recurso de reposición de los artículos 123 y 124 de la



Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (de ahora en adelante, LPACAP).

3. La recurrente, la empresa Més Blanca, se encuentra legitimada para interponer el recurso y lo ha interpuesto mediante un representante acreditado.
4. El plazo para interponer el recurso especial del artículo 66 de la LRJCAIB, de acuerdo con el artículo 122 del LPACAP, es de un mes desde la notificación del acto impugnado. La recurrente recibió la notificación el 28 de septiembre de 2023 y presentó el recurso el 17 de octubre de 2023, por lo cual se interpuso dentro del plazo establecido.
5. De acuerdo con la Disposición transitoria primera de la Ley 9/2017, de contratos del sector público (LCSP), puesto que el contrato se inició el 6 de marzo de 2018, fecha anterior a la entrada en vigor del actual LCSP, el régimen jurídico que le resulta aplicable es lo que preveía el Texto refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado por Real Decreto legislativo 3/2011 (TRLCSPP).

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

— Alegación primera. La recurrente expone los antecedentes fácticos que dieron lugar a la solicitud de modificar el contrato.

Más concretamente, argumenta que el precio fijado en el contrato (0,98€/kg de ropa limpia, IVA excluido) era del año 2018 y que en el año 2021, aunque los costes de producción ya estaban en una línea claramente ascendente por los efectos del COVID19, decidieron aceptar la primera prórroga por una año más con los mismos precios. No obstante, la segunda prórroga, a ejecutar desde el 1 de julio de 2022 hasta el 30 de junio de 2023, provocó su reacción inmediata, porque ya había trasladado a los responsables del centro hospitalario que el contrato se había vuelto excesivamente oneroso desde hacía tiempo, especialmente como consecuencia del aumento de los costes de producción derivados de la guerra de Rusia con Ucrania.

— Contestación a la alegación primera.

En los contratos de servicios (cómo es el caso), las prórrogas se pueden llevar a cabo por mutuo acuerdo entre las partes antes de la finalización, tal como establecía el art. 303 TRLCSPP; y de acuerdo con el art. 23 TRLCSPP, en un contrato prorrogado las características y las condiciones pactadas se mantienen inalteradas, incluido el precio. Así se advertía en la cláusula

8 del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) de la contratación que nos ocupa, donde constaba 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 contratista no estaba obligada a prorrogar el contrato. Si no estaba de acuerdo, podía haber rechazado la prórroga de manera clara y tasando en el trámite de audiencia que se le concedió el 3 de mayo de 2022. Comprobada la contestación de la contratista a este trámite, manifestó el siguiente: *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 uno incremento en los precios.*

Partiendo de esto último, el órgano de contratación dictó la Resolución de prórroga del contrato el 18 de mayo de 2022, sin ningún pronunciamiento con respecto al incremento de los precios que pedía la empresa. La Resolución se notificó a la empresa el 19 de mayo de 2022, con el correspondiente pie de recurso, pero no consta al expediente se opusiera mediante la interposición de un recurso, el cual también podría haber hecho, si su voluntad era la de no prorrogar la ejecución.

Esta JCCA emitió el informe 2/2023, de 30 de octubre de 2023, en relación con el Decreto ley 4/2022, de 30 de marzo, por el que se adoptan medidas extraordinarias y urgentes para paliar la crisis económica y social producida por los efectos de la guerra en Ucrania, en el cual recomendaba no prorrogar la ejecución de los contratos que se encuentren ante una situación de posible modificación por causas sobrevenidas e imprevisibles. Ahora bien, ello no deja de ser una recomendación no vinculante y la realidad del caso es que la prestación del servicio continuó con el contrato prorrogado desde el 1 de julio de 2022 hasta el 30 de junio de 2023, ya que sin la tramitación y la resolución del correspondiente procedimiento los precios aplicables a la prórroga eran los que se pactaron en el contrato inicial.

Por todo ello, la alegación primera se debe rechazar.

— Alegación segunda. La recurrente considera de aplicación al caso la modificación del contrato por circunstancias sobrevenidas e imprevisibles prevista en el art. 205.2 LCSP; así como las medidas extraordinarias y



urgentes para paliar la crisis económica y social producida por los efectos de la guerra en Ucrania, previstas en el art. 17 del Decreto ley 4/2022, de 30 de marzo.

La recurrente considera justificado el aumento de los costes de los materiales y alega que se debía estimar la modificación del contrato, a razón de 1,60 €/kg ropa limpia (el IVA excluido), o bien, como mínimo, a razón de 1,40 €/kg de ropa limpia (el IVA excluido), que era el precio que la Administración consideró adecuado a mercado.

Más concretamente, la recurrente considera que la Resolución impugnada es contradictoria con el sentido de los informes técnicos del subdirector de Infraestructuras del Hospital de Inca, los cuales consideraban acreditados los perjuicios. La empresa afirma que, aunque los informes jurídicos informaran desfavorablemente la modificación, el reconocimiento de los perjuicios sufridos estaba sobradamente acreditado por su parte y se trata, en todo caso, de una cuestión estrictamente económica, no jurídica.

Con el recurso, la recurrente presenta como prueba documental (doc. núm. 1 a 6), las solicitudes y los documentos presentados, de acuerdo con los cuales considera innegable la excesiva onerosidad, que soportada con la prestación del servicio. Hace constar varias facturas de productos utilizados durante el proceso de limpieza de la ropa, según las cuales justifica que entre el 2020 y el 2022 sufrió uno el incremento de más del 6% de los costes de producción. Concretamente, presenta:

- Facturas del producto Selo cool (Christeyns), químico para lavar la ropa, que aumentó de precio un 18,7%.
- Facturas de ACJ Systems, en relación con una pieza de recambio por máquinas de doblar ropa, que aumentó de precio un 34%.
- Facturas de Casa Gaillard, correspondiente a hipoclorito sodio y agua oxigenada, que aumentaron un 15% y un 47% el precio respectivamente.
- Facturas de Cepsa, correspondiente a Gasóleo C, utilizado para calentar el agua de lavar y transportar la ropa, con uno aumento en un 225%.

— Contestación a la alegación segunda.

Las herramientas jurídicas que argumenta la recurrente son correctas, ahora bien, debe tener presente que la regla general es que los contratos se ejecutan de acuerdo con sus cláusulas y las modificaciones son excepcionales: solo se puede acordar por razones de interés público y previa la tramitación del correspondiente procedimiento administrativo

(art. 219 TRLCS), de tal manera que nunca inmediatas ni tienen efectos retroactivos al momento en que se solicitan, sino que solo serán aplicables desde el momento en que se haya dictado una resolución expresa del órgano de contratación.

En ello habría que añadir que, cuando lo que se pretende modificar es el precio del contrato, el grado de excepcionalidad que de la normativa de contratación todavía es más riguroso: los contratos públicos están sometidos al principio de ejecución a riesgo y ventura de los contratistas (art. 215 TRLCSP), el precio se considera un elemento esencial de la relación contractual y las posibilidades de revisarlo se limitaban, en este caso concreto, a los casos tasados regulados en los artículos 89 y siguientes del TRLCSP, que no aplicables porque en el PCAP se había excluido expresamente la posibilidad de la revisión del precio (cuadro G del PCAP).

No obstante, como argumenta la recurrente, la excepcional situación vivida como consecuencia de la guerra en Ucrania dio lugar a la aprobación, a nivel autonómico del Decreto ley 4/2022, que, de acuerdo con el art. 17.1 *b*) permitía la posibilidad de modificar cualquier contrato que, en fecha 1 de enero de 2021, se encontrara en ejecución, o bien cuya ejecución se hubiera iniciado con posterioridad al 1 de enero de 2021 siempre que el anuncio de licitación se hubiera publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público antes de 2 de marzo de 2023. Dado que el contrato de lavandería que nos ocupa estaba en ejecución el 1 de enero de 2021, se encontraba dentro del ámbito de aplicación del art. 17.b) del Decreto Ley 4/2022, en cuanto se podía acoger a la modificación.

Desgraciadamente, se ha advertido que desde la publicación del Decreto ley 4/2022, han surgido muchas dificultades y dudas a la hora de aplicarlo en la práctica, entre otros motivos por el carácter extraordinario y urgente de la norma y por las modificaciones introducidas. Desde su publicación, el DL se ha modificado en tres ocasiones y se ha desarrollado mediante varios Acuerdos del Consejo de Gobierno. De hecho, la redacción definitiva del Decreto ley 4/2022, fue el resultado de un Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación del Estado y la Comunidad Autónoma, en el cual se solucionaron las discrepancias surgidas en relación con las medidas del ejecutivo autonómico. Finalmente, el Acuerdo con el Estado se dio redacción definitiva al Decreto ley 4/2022 a través de la Disposición final tercera del Decreto Ley 2/2023, de 6 de marzo, el cual se publicó en el BOIB el 9 de marzo de 2023. Eso es, solo 3 meses antes que acabara el plazo de la segunda prórroga del contrato (ejecutada desde el 1 de julio de 2022 al 30 de junio de 2023).

En ello hay que añadir que el Consejo de Gobierno de las Illes Balears, en desarrollo del Decreto ley 4/2022, adoptó el Acuerdo de 27 de marzo de 2023 (publicado en el BOIB de 28 marzo 2023), con unos criterios orientativos para llevar a cabo la modificación de los contratos incluidos al art. 17. b), si bien lo único que va disponían fue lo siguiente:

1. Supuesto determinante de un desequilibrio económico imprevisible

Con carácter orientativo, y a efectos de modificar el contrato para restablecer el equilibrio económico, se considera que concurren circunstancias sobrevenidas determinantes de un desequilibrio económico imprevisible a que se refiere la letra b) del artículo 17.1, en relación con el artículo 16.2, del Decreto ley 4/2022, de 30 de marzo, por el que se adoptan medidas extraordinarias y urgentes para paliar la crisis económica y social producida por los efectos de la guerra en Ucrania, *si tiene lugar una variación de los precios de los materiales que, en conjunto, determine un incremento superior al 6% de la cuantía de los costes de estos materiales previstos en el contrato.*

Al margen de ello, no estableció un índice de referencia ni una fórmula por calcular el porcentaje del (6%), que era el dintel que daría derecho a la modificación, ni tampoco estableció una manera de calcular el importe de la modificación que podría corresponder en cada caso según el tipo de contrato y la manera de calcularlo.

De esta manera, la Junta Consultiva de Contratación, en el informe 2/2023, de 30 de octubre de 2023, emitido en relación con la aplicación del Decreto ley 4/2022, de 30 de marzo, varamos afirmar que:

No existe un mecanismo reglado, justificado y con suficiente seguridad jurídica para aclarar el incremento económico de los precios de los materiales de cada contrato, porque las normas no lo previeron. Por lo tanto, *se tendrá que tener en cuenta en cada caso el objeto del contrato y la manera en que se determinaron los precios de los materiales que se tuvieron en cuenta para fijar el precio del contrato. En cualquier caso, la metodología de cálculo requiere, en primer lugar, que se calcule si el contratista tendría derecho a la modificación para que se haya producido un incremento superior al 6% de los costes de los materiales previstos en el contrato. Y en segundo lugar, que se calcule el importe de la modificación que correspondería en cada caso.*

En el contrato que nos interesa, la recurrente insiste en qué tenía derecho a la modificación y que con las facturas presentadas acreditaba el incremento superior al 6% de los costes de los materiales, lo cual no compartimos por los motivos siguientes:

No se pone en duda que los materiales facturados (selox cool, recambios por máquinas de terminar, hipoclorito de sodio, agua oxigenada y gasóleo) sean materiales directamente vinculados al proceso de lavado de la ropa y que de la comparación de las facturas de 2020 y 2022 se observa



claramente que los precios aumentaron considerablemente. Ahora bien, para acreditar el incrementado de más del 6% de los costes de los materiales, — umbral mínimo fijado por el Decreto ley por tener derecho a la modificación —, la contratista debía detallar los costes que tuvo en cuenta a la hora de ofrecer el precio de 0,98 € en la licitación del contrato el año 2018. En cambio, las facturas en virtud de las cuales pretende argumentar la comparativa son las del año 2020, respecto de las del año 2022. Además, la contratista también debía tener en cuenta que en los cálculos, solo se podía repercutir el porcentaje de costes directamente vinculados a la ejecución del contrato del Hospital de Inca, ya que los costes de las facturados que presenta la recurrente podrían haberse destinado también, en parte, a la ejecución de otros contratos de la empresa en clientes distintos del Ibsalut.

Si la contratista hubiera realizado correctamente estos cálculos y hubiera acreditado el aumento del 6% de los costes de los materiales del contrato, debía poder detallar y acreditar de qué manera había hecho los cálculos del importe de la modificación que solicitaba, a razón de 1,60€ el kg de ropa limpia, en vez de 0,98€/kg, que era el precio en el cual se adjudicó el contrato en el momento de la licitación el año 2018.

En conclusión, en las diversas solicitudes de la contratista, no constan los cálculos citados. Respecto de ello, habría que admitir que el mecanismo de la modificación excepcional del art. 17.1 *b)* del Decreto ley generó desgraciadamente en los contratistas unas expectativas que, a efectos prácticos, resultó muy complicado acreditar, de tal manera que en la realidad este mecanismo ha tenido muy poca trayectoria.

Por otra parte, la recurrente también alega que la Resolución impugnada es contradictoria con el sentido de los informes técnicos del subdirector de Infraestructuras del Hospital de Inca, que sí consideraban acreditados los perjuicios.

Al respecto hay que decir que el Tribunal Supremo, los tribunales administrativos de recursos contractuales y esta misma JCCA ya han considerado en infinitas ocasiones que no se pueden revisar con criterios jurídicos aspectos que deben ser evaluados con criterios estrictamente técnicos, ya que por regla general los informes técnicos disfrutan de presunción de acierto, lo cual fundamenta la llamada discrecionalidad técnica de la Administración. Entre otras, es necesario mencionar la Resolución 632/2019, de 6 de junio, del TACRC, según la cual:

[...] la doctrina sentada por este tribunal en propósito del inicio 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 en el efectuarla. Fuera de estos aspectos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración.

En este caso, visto el contenido de los informes de 28 de noviembre de 2022 y de 17 de febrero de 2023, del subdirector de Infraestructuras del Hospital de Inca, no se pueden considerar suficientes los cálculos que constan. Por regla general, de acuerdo con el artículo 102 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprobó el Reglamento General de la Ley de contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), a la hora de instruir un procedimiento de modificación contractual, a la persona responsable del contrato, debe redactar la oportuna propuesta integrada por los documentos que justifiquen, describan y valoren la modificación.

El 28 de noviembre de 2022, el responsable del contrato emitió un informe justificativo relativo a la necesidad de modificar el contrato, en el sentido siguiente:

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

Por una parte, el informe se limitó a proponer la modificación del precio de manera estimativa, considerando como precio de mercado el precio de adjudicación de otras licitaciones actuales para servicios similares a otros hospitales. En cambio, actualmente, la legislación de contratos exige que en el momento de elaborar presupuestos, los órganos de contratación se deben asegurar de que se trate de precios adecuados al mercado, por lo cual se deben desglosar los costes directos e indirectos y otros gastos eventuales calculados para su determinación.

Por otra parte, el informe también calcula erróneamente la modificación porque propone aplicarla desde el 1 de octubre de 2022 hasta el 30 de junio de 2023. En cambio, las modificaciones, solo se pueden aplicar desde la fecha de la Resolución de aprobación de tal modificación, pero nunca con efectos retroactivos. En este sentido, en el Informe 2/2023, de 30 de octubre de 2023, de esta JCCA de continúa referencia, se hizo constar que:

La LCSP exige que las modificaciones del contrato se deben formalizar y se deben publicar (ved los artículos 203.3, 153, 207 y 63 LCSP), de manera tal que las modificaciones solo se aplicarían a partir de su aprobación por parte del órgano de contratación, es decir, a futuro. Por lo tanto, mientras no se resuelva la modificación del contrato, el incremento de precios soportado entraría dentro del riesgo y ventura de la contratista. A mes, la modificación solo se podrá aplicar durante el periodo de tiempo que sea necesario y hasta que no se pueda volver al escenario inicial de los pliegos.

Finalmente, los precios modificados tampoco podrán tener efectos retroactivos, ya que la modificación del DL por la vía del art. 205.2 b) LCSP, tampoco se puede considerar una revisión de precios encubierta. La revisión de precios se predeterminada y periódica y, desde la adaptación de la LCSP a la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, ya no se hace con índices generales, sino en función de los índices específicos que operan por media de formulas que reflejan los componentes de coste de la prestación contratada.

Además de todo ello, en este caso concreto, tratándose de una solicitud basada en el Decreto ley 4/2022, debían llevarse a cabo los cálculos para comprobar si la contratista tenía derecho, o no, a la modificación del contrato y a la modificación del precio que solicitaba.

En el informe 17 de febrero de 2023, el responsable del contrato tampoco analizó nada en relación con las facturas presentadas y solo se limitó a señalar lo siguiente:

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.

Este informe está redactado de manera genérica, y no contiene los cálculos ni comprobaciones que se deberían haber llevado a cabo con el fin de comprobar el cumplimiento de los requisitos del art. 17.1 b) del Decreto ley y el apartado 2 del ACG 27/03/2023, con el objetivo de poder informar de manera fidedigna la modificación solicitada, respetando, en cualquier caso, los límites de los art. 203 y 205 de la LCSP. Es decir, estos informes contienen errores y llegan a conclusiones no motivadas. En este sentido, no podían servir de ninguna de las maneras como fundamento para dictar la Resolución.

En cambio, los informes jurídicos de 3 de febrero de 2022 y de 29 de marzo de 2023, de la jefa del Servicio de Asesoría Jurídica y de la jefa del Departamento Jurídico del Ibsalut, son adecuados y están motivados de acuerdo con el régimen jurídico que resulta de aplicación a la modificación que nos ocupa. Estos informes, en resumen, concluyeron que:

Sin la acreditación de la concreta evolución de los precios de los cuantos 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 inicio 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 inicio de riesgo y ventura hace que el

contratista, al igual que se beneficia de las mayores ventajas que en relación con las previstas le depara la dinámica del contrato, ha de soportar la mayor onerosidad que para él pueda significar su ejecución"

Por todo ello, no se puede admitir el argumento de la recurrente que afirma que, los perjuicios sufridos estaban sobradamente acreditados y que en cualquier caso, se trataba de una cuestión estrictamente económica, no jurídica. Al respecto, hay que contestar que fue precisamente la cuestión económica la que no quedó acreditar en el expediente.

Por todo ello, la alegación segunda se debe desestimar y se debe confirmar que la Resolución de desestimación de la modificación que dictó del órgano de contratación el 18 de septiembre de 2023 fue ajustada a derecho.

— Alegación tercera. La recurrente solicita que tiene derecho a una indemnización de 150.043,74 €, por la diferencia entre el precio cobrado por la prestación del servicio durante la segunda prórroga, a razón de 0,98 €/kg ropa y el precio que debería haber cobrado, a razón de 1,40 €/kg ropa limpia. Más concretamente, la recurrente hace constar en el recurso 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 en el precio unitario de 1,40 €/kg de ropa lavada establecido por la propia administrativa, como adecuada retribución del contrato. El exceso que debe reconocerse se 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 en la facturación de MÉS 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 en 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

— Contestación a la alegación tercera.

En relación con la indemnización que solicita la recurrente, hay que tener en cuenta que entre estos mecanismos excepcionales que recoge la legislación de contratos para exceptuar el principio riesgo y ventura de los contratistas (la revisión de precios, el *ius variandi* o *factum* principios, la fuerza mayor o la modificación del contrato no prevista en los PCAP), el único mecanismo que recoge la posibilidad de indemnizar a los contratistas por los daños y perjuicios que se les hubieran producido es la fuerza mayor (el art. 231 TRLCSP), la cual solo es aplicable a los contratos de obras, por lo tanto, no está prevista por los contratos de servicios como es lo que nos ocupa, y de acuerdo con el art. 231.2 TRLCSP debe concurrir alguna de las circunstancias tasadas siguientes:

Tienen la consideración de casos de fuerza mayor los siguientes:

- a) Los incendios causados por la electricidad atmosférica.
- b) Los fenómenos naturales de efectos catastróficos, como maremotos, terremotos, erupciones volcánicas, movimientos del terreno, temporales marítimos, inundaciones u otros de parecidos.
- c) Los destrozos ocasionados violentamente en tiempo de guerra, robos tumultuosos o alteraciones graves del orden público.

El Decreto ley 4/2022, tampoco recoge ningún tipo de indemnización como medida extraordinaria y urgente para paliar la crisis económica y social producida por los efectos de la guerra en Ucrania.

Así, la alegación tercera también se debe rechazar.

Por todo ello, dicto el siguiente

Acuerdo

1. Desestimar íntegramente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa Més Blanca, SL, contra la Resolución de desestimación de la modificación del contrato de servicio de lavandería para el Hospital Comarcal de Inca.
2. Notificar este Acuerdo a la recurrente y al órgano de contratación.

Interposición de recursos

Contra este Acuerdo —que agota la vía administrativa— se puede interponer un recurso contencioso-administrativo ante la Sala Contenciosa-Administrativa 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.

Palma, en la fecha de la firma electrónica

La secretaria de la Junta Consultiva de
Contratación Administrativa de las Illes Balears

María Matilde Martínez Montero