



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

Documento: resolución de recurso especial en materia de
contratación

Exp. de origen: contrato de obras del edificio de 11
viviendas de protección pública en la parcela 37 de

Fornells, Es Mercadal (exp. de contratación núm. 4/2022)

Recurrente: UTE Construcciones Olivas, SL - Juan Mora,
SA

Acuerdo de la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de 27 de mayo de 2025

Visto el recurso especial en materia de contratación que la UTE Construcciones Olivas, SL - Juan Mora, SA, ha interpuesto contra la Resolución del director gerente del Instituto Balear de la Vivienda (IBAVI), de 19 de agosto de 2024, por la que se aprobó la 2.ª modificación del contrato de obras de construcción del edificio de 11 viviendas de protección pública (VPP) en Fornells (Es Mercadal), la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en sesión de 27 de mayo de 2025, ha adoptado el siguiente Acuerdo:

Hechos

1. El 10 de mayo de 2022, el Instituto Balear de la Vivienda (IBAVI) y la UTE Construcciones Olivas, SL - Juan Mora, SA (en adelante, la UTE o la recurrente), formalizaron el contrato de obras de construcción del edificio de 11 viviendas de protección pública (VPP) en Fornells (Es Mercadal), por un importe de 2.052.287,07 € (IVA incluido) y un plazo de ejecución de las obras de 16 meses.
2. El 3 de julio de 2023, a instancia de la dirección facultativa de la obra y previa tramitación del expediente correspondiente, se modificó el contrato por un importe de 218.414,69 € (IVA excluido), lo cual representaba un 11,7 % de incremento del precio, y se amplió el plazo de ejecución de las obras (1.ª modificación del contrato).
3. El 17 de julio de 2024, a instancias y con la justificación técnica de la dirección facultativa de la obra, la directora del Departamento Jurídico del IBAVI elevó una propuesta de resolución para aprobar una segunda modificación del contrato, por la cantidad de 103.384,38 € (IVA excluido), la cual representaba un incremento del precio del contrato de un 5,54 % que, junto con la primera



modificación del contrato, situaba el porcentaje de incremento del precio inicial del contrato en un 17,248 % (321.799,07 €).

4. El 22 de julio de 2024, en el trámite de audiencia conferido a la contratista, esta alegó su disconformidad con la propuesta de resolución relativa a la 2.^a modificación del contrato, sin aportar no obstante ningún tipo de justificación en relación con los motivos de la oposición.
5. El 19 de agosto de 2024, el director gerente del IBAVI, haciendo uso de la delegación atribuida por el órgano de contratación el 9 de marzo de 2022, y según los informes emitidos por la dirección facultativa de la obra y el Departamento Técnico del IBAVI el 21 de mayo y 20 de junio de 2024, respectivamente, sobre los cambios que proponen acordó la 2.^a modificación del contrato con la resolución siguiente:

1. Aprobar la modificación del contrato adjudicado a Construcciones Olivas, SL – Juan Mora, SA. Unión temporal de empresas, Ley 18/1982, de 26 de mayo, abreviadamente UTE IBAVI – Edif. 11 VPP Fornells, con CIF U10570596, para la ejecución de las obras de 11 viviendas de protección pública en Fornells, Es Mercadal (Menorca), instada y justificada técnicamente por la dirección facultativa de la obra por la cantidad de 103.384,38 €, de PEC, IVA excluido, la cual representa un incremento del precio del contrato en un porcentaje del 5,54 %. Que, junto con la primera modificación del contrato, el porcentaje del incremento del precio inicial del contrato es de un 17,248 % (321.799,07 €), el cual actualmente asciende a la suma de 2.187.514,59 €, IVA excluido.
2. Notificar la presente resolución a la contratista y requerirla para que en el plazo de diez días hábiles a contar desde el siguiente al de esta notificación, proceda a formalizar la modificación del contrato mediante el documento administrativo adecuado y previo, reajuste de la garantía definitiva en conformidad con el previsto en el artículo 109 de la LCSP.
3. Notificar la presente resolución a la dirección facultativa y a las otras partes interesadas en el contrato a los efectos procedentes.
4. Dar cuenta de esta resolución al Consejo de Administración.

Interposición de recursos

Contra esta Resolución, que agota la vía administrativa, se puede interponer el recurso especial en materia de contratación a que se refiere el artículo 66 de la Ley 3/2003, de 26 de marzo, de Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears ante el órgano de contratación del IBAVI o ante la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente de la notificación o de la publicación en el Perfil del Contratante. En caso de que no se opte por esta vía, se puede interponer directamente un recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Palma en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente de la notificación de esta Resolución o de la publicación en el Perfil del Contratante, de acuerdo con el artículo 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Esta resolución se notificó a la UTE el 25 de septiembre de 2024.



6. El 9 de octubre de 2024, la UTE presentó en el Registro Electrónico General de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, dirigido al IBAVI, un recurso especial en materia de contratación contra la resolución de 19 de agosto de 2024 en virtud de la cual se había aprobado el 2.º modificado de la obra. Resumidamente, los motivos de impugnación de la recurrente son:

— Alegación única. La recurrente reitera la disconformidad con el contenido y el importe de la 2.ª modificación porque considera que hay trabajos pendientes de ejecutar y trabajos ya ejecutados que no se incluyeron en este modificado y porque no está de acuerdo con dos partidas concretas: las pérgolas y los zunchos.

7. El 12 de noviembre de 2024, el IBAVI envió el recurso interpuesto y el expediente administrativo completo correspondientes a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (JCCA), para tramitar el expediente administrativo de acuerdo con el artículo 66 de la Ley 3/2003, de 26 de marzo, de Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, y el resto de las normas aplicables.

El órgano de contratación también envió el informe jurídico preceptivo y un informe técnico que informan desfavorablemente sobre el recurso interpuesto y consideran que se tiene que desestimar.

Fundamentos de derecho

1. El acto objeto de recurso es la resolución de modificación de un contrato de obras del IBAVI, que tiene carácter de Administración pública.

Contra este acto se puede interponer el recurso especial en materia de contratación que prevé el artículo 66 de la Ley 3/2003, de 26 de marzo, de Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. 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. La recurrente se encuentra legitimada para interponer el recurso especial en materia de contratación y lo ha interpuesto mediante representante acreditado y dentro del plazo adecuado.



3. El régimen jurídico aplicable a la modificación de los contratos de obras se regula en la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (LCSP), y en el Real Decreto 1098/2001, de aprobación del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP).

De acuerdo con el artículo 203 de la LCSP, los contratos administrativos solo se pueden modificar por razones de interés público en los casos y en la forma que prevé la subsección 4.ª, y de acuerdo con el procedimiento regulado en el artículo 191, con las particularidades que prevé el artículo 207 y cuando se dé alguno de los supuestos siguientes:

- a) Cuando así se haya previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares, en los términos y las condiciones que establece el artículo 204;
- b) Excepcionalmente, cuando sea necesario hacer una modificación que no esté prevista en el pliego de cláusulas administrativas particulares, siempre que se cumplan las condiciones que establece el artículo 205.

En cualquier otro supuesto, si es necesario que un contrato en vigor se ejecute en forma diferente a la pactada, deberá procederse a su resolución y a suscribir otro bajo las condiciones pertinentes, en su caso previa convocatoria y sustanciación de una nueva licitación pública de conformidad con lo que establece la LCSP, sin perjuicio de lo que dispone el artículo 213.6 respecto de la obligación del contratista de adoptar medidas que sean necesarias por razones de seguridad, servicio público o posible ruina.

El artículo 205 de la LCSP regula la posibilidad de llevar a cabo modificaciones no previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares en los supuestos de prestaciones adicionales, circunstancias sobrevenidas e imprevisibles, y modificaciones no sustanciales, las cuales se podrán efectuar solo cuando se justifique suficientemente la concurrencia de alguna de las circunstancias previstas en el precepto mencionado, sin que estas modificaciones puedan alterar las condiciones esenciales de la licitación y adjudicación y, por lo tanto, deberán limitarse a introducir las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que las haga necesarias (art. 205.1.b) de la LCSP).

En cuanto al procedimiento que se tiene que seguir en la modificación del contrato de obras, el artículo 102 del RGLCAP, en concordancia con los artículos 109, 191, 207 y 242 de la LCSP, establece el procedimiento genérico para las modificaciones en el sentido siguiente:

Cuando sea necesario introducir alguna modificación en el contrato, se debe redactar la oportuna propuesta integrada por los documentos que justifiquen, describan y valoren la



modificación. La aprobación por el órgano de contratación requiere la audiencia previa del contratista y la fiscalización del gasto correspondiente.

4. En relación con las alegaciones de la recurrente, hay que decir lo siguiente:

ALEGACIÓN ÚNICA

La recurrente reitera que está disconforme con el contenido y el importe del 2.º modificado, tal como ya hizo en los escritos presentados anteriormente el 10/06/24 y el 22/07/24. Concretamente, está en desacuerdo con lo siguiente:

- Trabajos no valorados en el modificado y que se tienen que ejecutar o se han ejecutado por órdenes de DO o aparecidas durante la ejecución de las obras y no aparecen en este modificado.
- Las pérgolas no estaban en el proyecto de licitación y no estamos de acuerdo con el precio insuficiente al precio de coste (partida 14.10-14.11).
- El importe del cambio de ejecución de los zunchos diferentes a los de licitación y ejecutados por órdenes de la DO donde se ha aumentado su dificultad y características, solicitamos el importe propuesto por la constructora que se tiene que añadir al proyecto de licitación (PEC 23.740,50 €).

Por lo cual, solicitamos que se tenga en consideración puesto que no se podrán ejecutar algunas partidas.

Contestación:

Al tratarse de cuestiones puramente técnicas, hay que tener en consideración en todo caso el criterio adoptado por la dirección facultativa, puesto que los contratos de obras se deben ejecutar con sujeción a las estipulaciones del pliego de cláusulas administrativas particulares y al proyecto que sirve de base al contrato, pero también de acuerdo con las instrucciones que en interpretación técnica del proyecto dé al contratista la dirección facultativa (art. 238.1 de la LCSP).

El artículo 242.4 de la LCSP también establece que cuando el director facultativo de la obra considere necesaria una modificación del proyecto y se cumplan los requisitos que a tal efecto regula la LCSP, tiene que solicitar al órgano de contratación una autorización para iniciar el expediente correspondiente, que se debe sustanciar con las actuaciones siguientes:

- a) Redacción de la modificación del proyecto y aprobación técnica de esta.
- b) Audiencia del contratista y del redactor del proyecto, por un plazo mínimo de tres días.
- c) Aprobación del expediente por el órgano de contratación, así como de los gastos complementarios necesarios.

Tal como consta en el expediente, en el supuesto que nos ocupa hizo falta modificar el contrato por un importe de 103.384,38 €, en conformidad con los



informes emitidos en fecha 21 de mayo de 2024 y 20 de junio de 2024 por la dirección facultativa de la obra y el Departamento Técnico del IBAVI, de los cuales se desprende la procedencia de la modificación no sustancial, en virtud del artículo 205 de la LCSP, que establece que se pueden llevar a cabo cuando se justifique suficientemente, sin que las modificaciones puedan alterar las condiciones esenciales de la licitación y la adjudicación y limitándose a introducir las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que las haga necesarias (art. 205.1.b) de la LCSP).

Esta modificación era obligatoria para la contratista, por no exceder del 20 % del precio inicial del contrato, puesto que el artículo 206.1 de la LCSP dispone lo siguiente:

1. En los supuestos de modificación del contrato que recoge el artículo 205, las modificaciones acordadas por el órgano de contratación serán obligatorias para los contratistas cuando impliquen, aislada o conjuntamente, una alteración en su cuantía que no exceda del 20 por ciento del precio inicial del contrato, IVA excluido.

En la documentación del expediente consta que, previamente a la resolución de modificación del contrato, el órgano de contratación notificó a la contratista la propuesta de resolución, con los dos informes técnicos mencionados en los cuales se justificaban, describían y valoraban técnicamente las partidas objeto de la 2.^a modificación del contrato.

La contratista, teniendo conocimiento de la propuesta y de los detalles técnicos que constan en los informes, hizo uso del derecho de audiencia y el 22/07/2024 presentó las alegaciones siguientes:

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 sustanciales 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.

Y en el correo electrónico de 10 de junio de 2024 que figura en el expediente, la UTE hizo constar lo siguiente:

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.

Respecto de esto, tal como se menciona en el informe jurídico del IBAVI emitido en relación con el recurso, se puede afirmar que la contratista no aportó ninguna documentación de carácter técnico ni económico para describir, justificar o valorar los términos de su disconformidad ni en el correo electrónico, ni en el trámite de audiencia, ni ahora con la interposición del recurso.

En cambio, la resolución que se impugna se fundamentó técnicamente en los informes de la dirección facultativa los cuales, excepto que se aprecie discriminación, arbitrariedad o error manifiesto, disfrutan de presunción de acierto y no se pueden revisar con criterios jurídicos, dado que se refieren a aspectos que se tienen que evaluar con criterios estrictamente técnicos (entre otros, la resolución 632/2019, de 6 de junio, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales).

Además, posteriormente a la resolución y como consecuencia de la interposición del recurso, el Departamento Técnico del IBAVI emitió otro informe que, en relación con las alegaciones concretas de la recurrente —es decir, los trabajos pendientes de ejecutar y los ya ejecutados no incluidos en el modificado, las pérgolas y los zunchos—, concluyó, literalmente, lo siguiente:

Conclusiones:

- No es posible realizar una valoración ni emitir un dictamen sobre los trabajos mencionados hasta que no se especifiquen.
- Las pérgolas fueron incorporadas al proyecto mediante el primer modificado aprobado por este Departamento el 16 de junio de 2023 y su resolución fue firmada por todas las partes implicadas.
- El incremento de la partida de licitación en 16.387,71 € (PEM) —entendiendo que es la relativa a los zunchos— propuesto por la dirección facultativa (DF) y aprobado por este Departamento se ajusta a los criterios de precios adicionales establecidos en el contrato y su resolución fue firmada por todas las partes implicadas.

Visto lo que consta en el expediente, cabe afirmar que el órgano de contratación llevó a cabo todos los requerimientos formales y procedimentales necesarios para poder aprobar la 2.^a modificación del contrato de acuerdo con la normativa aplicable; que la obra se ejecuta de acuerdo con el pliego de cláusulas administrativas particulares, el proyecto y las instrucciones técnicas de la dirección facultativa, y que las partidas y los precios objeto de controversia (pérgolas y zunchos) habían sido aceptados anteriormente por la contratista.

Habría que añadir también que, dado el tiempo transcurrido entre la interposición del recurso —el 9 de octubre de 2024— y la fecha de este Acuerdo, el IBAVI ha informado recientemente a la JCCA que la obra continúa en ejecución y que la



contratista efectuó el pago de los 5.169,22 € correspondientes a la garantía definitiva del 2.º modificado, por lo cual hay que entender que ha aceptado los términos de la resolución dictada y que las partidas que alegaba no poder ejecutar se están ejecutando actualmente con normalidad.

Por todo ello, dicto el siguiente

Acuerdo

1. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la UTE Construcciones Olivas, SL - Juan Mora, SA, contra la Resolución del director gerente del Instituto Balear de la Vivienda (IBAVI), de 19 de agosto de 2024, por la que se aprobó la 2.ª modificación del contrato de obras de construcción del edificio de 11 viviendas de protección pública (VPP) en Fornells (Es Mercadal).
2. Notificar este Acuerdo a la recurrente y al IBAVI.

Interposición de recursos

Contra este Acuerdo, que agota la vía administrativa, se puede interponer un recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears en el plazo de dos meses contados 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

Cristina Bou Barceló

(Firmado por suplencia, de acuerdo con el art. 13 del Reglamento de organización y funcionamiento de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (BOIB núm. 133, de 25 de octubre de 1997)