



Govern de les Illes Balears

Conselleria d'Administracions Públiques
Junta Consultiva
de Contractació Administrativa

Exp. Junta Consultiva: RES 2/2012

Resolució del recurs especial en matèria de contractació

Exp. d'origen: contracte del servei Punt d'Informació Ambiental de la Conselleria de Medi Ambient

CONTR 5821/2008

Conselleria d'Agricultura, Medi Ambient i Territori

Recurrent: Sab Tourism, Environment & Tech Consultants, SL

Acord de la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de 6 de juliol de 2012, pel qual es resol el recurs interposat per l'empresa Sab Tourism, Environment & Tech Consultants, SL, contra la Resolució per la qual es resol, a instància del contractista, el contracte del servei Punt d'Informació Ambiental de la Conselleria de Medi Ambient

Fets

1. El 29 de desembre de 2008, el conseller de Medi Ambient i el representant de l'empresa Sab Tourism, Environment & Tech Consultants, SL, varen signar el contracte del servei Punt d'Informació Ambiental. Aquest contracte va ser prorrogat i modificat posteriorment.
2. El 15 de desembre de 2011, el representant del contractista va presentar, davant la Conselleria d'Agricultura, Medi Ambient i Territori, un escrit per mitjà del qual instava la resolució del contracte a causa de la demora en el pagament per part de l'Administració d'algunes factures que havia presentat i, a més, sol·licitava que se li abonassin els danys i perjudicis que aquest fet havia causat a l'empresa.
3. El 22 de desembre de 2011, el representant del contractista va presentar, davant la Conselleria d'Agricultura, Medi Ambient i Territori, un escrit en què sol·licitava informació sobre el termini màxim per resoldre i notificar el procediment de resolució que havia instat, els efectes del silenci i la identificació de l'òrgan competent per tramitar el procediment, "amb la determinació del pagament dels danys i perjudicis que s'havien causat a l'empresa" (*sic*). El representant del contractista va reiterar aquesta petició posteriorment, afegint que els danys i perjudicis han d'incloure tant el dany emergent com el lucre cessant.



4. El 31 de gener de 2012, el conseller d'Agricultura, Medi Ambient i Territori va resoldre el contracte del servei Punt d'Informació Ambiental a instància del contractista, amb efectes a partir de l'1 de febrer de 2012. Aquesta resolució es va notificar per fax a l'empresa Sab Tourism, Environment & Tech Consultants, SL, el mateix dia.
5. El 9 de febrer de 2012, el representant del contractista va presentar, davant la Conselleria d'Agricultura, Medi Ambient i Territori, un escrit en el qual comunicava que la Resolució del contracte no contenia la determinació del pagament dels danys i perjudicis que s'havien causat a l'empresa com a conseqüència de la resolució del contracte, i que havia d'incloure tant el dany emergent com el lucre cessant.
6. El 29 de febrer de 2012, el representant de l'empresa Sab Tourism, Environment & Tech Consultants, SL, va interposar, davant la Conselleria d'Agricultura, Medi Ambient i Territori, un recurs de reposició contra la Resolució per la qual es resol el contracte. Aquest recurs es va trametre a la Junta Consultiva el 30 de març de 2012.

Fonaments de dret

1. L'article 110.2 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, estableix que:

L'error en la qualificació del recurs per part del recurrent no és obstacle per a la seva tramitació, sempre que se'n dedueixi el caràcter veritable.

En aquest cas, tot i que el recurrent no empra el terme "recurs especial en matèria de contractació" en el seu escrit, se'n dedueix el caràcter veritable de recurs especial en matèria de contractació.

L'acte objecte del recurs és la Resolució per la qual es resol, a instància del contractista, el contracte del servei Punt d'Informació Ambiental a causa de la demora de l'Administració en l'abonament del preu.

Atès que es tracta d'un acte no susceptible del recurs especial en matèria de contractació que preveia l'article 37 de la Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de contractes del sector públic (en endavant, LCSP), en la redacció anterior a l'entrada en vigor de la Llei 34/2010, de 5 d'agost, i vigent en el moment en què es va adjudicar el contracte, s'hi pot interposar el recurs administratiu que sigui



procedent. Aquest recurs, a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, és el recurs especial en matèria de contractació que preveu l'article 66 de la Llei 3/2003, de 26 de març, de règim jurídic de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, i l'ha de resoldre la Junta Consultiva de Contractació Administrativa.

La competència per resoldre aquest recurs correspon a la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de les Illes Balears, d'acord amb l'apartat 13 de l'article 2 i amb l'article 7 del Decret 20/1997, de 7 de febrer, pel qual es crea aquesta Junta Consultiva.

Atès que la tramitació de l'expedient de contractació es va iniciar l'any 2008, hi és d'aplicació la normativa vigent en aquell moment, en concret, la Llei 30/2007, tot això d'acord amb la disposició transitòria primera del Text refós de la Llei de contractes del sector públic, aprovat pel Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre.

2. El contracte del servei Punt d'Informació Ambiental es va resoldre, a instància del contractista, atès que s'havia produït una demora en el pagament per part de l'Administració superior als vuit mesos i, per tant, hi concorria una causa de resolució del contracte, tal com preveia l'article 206 f de l'LCSP en relació amb l'apartat 6 de l'article 200.

Tot i que el contractista ho havia demanat en l'escrit en què va instar la resolució del contracte, la Resolució objecte del recurs no es pronuncia sobre el pagament dels danys i perjudicis que la resolució del contracte li havia causat. Cal assenyalar que ni l'empresa va especificar quins eren els danys i perjudicis concrets que la resolució del contracte li havia causat, ni l'òrgan de contractació va requerir l'empresa perquè acreditàs l'existència dels danys i perjudicis que al·legava.

No obstant això, la Resolució sí que reconeix el dret del contractista a percebre els interessos de demora en els termes que s'estableixen legalment, i disposa que no és procedent el pagament dels costos de cobrament, atès que no han estat acreditats.

El recurs especial en matèria de contractació que ha interposat l'empresa Sab Tourism, Environment & Tech Consultants, SL, es fonamenta en l'incompliment, per part de la Conselleria d'Agricultura, Medi Ambient i Territori, de la seva



obligació d'abonar els danys i perjudicis que deriven de la resolució del contracte, d'acord amb l'article 208.3 de l'LCSP.

A parer del recurrent, el fet que la Resolució del conseller per la qual es resol el contracte no es pronunciï sobre aquesta qüestió evidencia que la Resolució no és ajustada a dret, atès que hi concorre una causa de nul·litat de ple dret o, alternativament, una causa d'anul·labilitat, d'acord, respectivament, amb els articles 62.1 e i 63.1 de la Llei 30/1992.

A més, en l'escrit de recurs el recurrent determina i quantifica els danys i perjudicis que considera que s'han causat a l'empresa, i en reclama el pagament.

3. La facultat de resoldre els contractes és una de les prerrogatives de què gaudeix l'Administració pública en els contractes administratius, i estaven regulades en els articles 194 i 195 de l'LCSP, que tenien caràcter bàsic, llevat de l'apartat 2 de l'article 195. L'ús d'aquestes prerrogatives està sotmès a limitacions i, per tant, l'Administració ha de motivar totes les decisions que adopti, que no poden ser arbitràries.

L'article 194 de l'LCSP estableix que l'òrgan de contractació té les prerrogatives d'interpretar els contractes, resoldre els dubtes que ofereixi el seu compliment, modificar-los per raons d'interès públic, acordar-ne la resolució i determinar-ne els efectes, les quals s'han d'exercir dins els límits i amb subjecció als requisits i efectes que assenyalava aquesta Llei.

L'article 195 regulava el procediment per exercir qualsevol prerrogativa i disposava que els acords que adoptàs l'òrgan de contractació exhaurien la via administrativa i eren immediatament executius. En concret, d'acord amb aquest article, s'havia d'instruir un procediment amb audiència del contractista i, en cas que aquest hi formulàs oposició, era preceptiu l'informe del Consell d'Estat o l'òrgan consultiu equivalent de les comunitats autònomes.

L'article 109 del Reglament general de la Llei de contractes de les administracions públiques, aprovat pel Reial decret 1098/2001, de 12 d'octubre, regula el procediment que s'ha de seguir per resoldre un contracte, que inclou l'audiència del contractista, l'audiència de l'avalador o assegurador quan es proposi la confiscació de la garantia, l'emissió d'un informe jurídic i el dictamen del Consell d'Estat o l'òrgan consultiu equivalent de la comunitat autònoma quan el contractista hi formuli oposició.



L'article 206 de la Llei de contractes enumerava les causes de resolució dels contractes —comunes a tots els contractes—, i els articles 207 i 208 regulaven, respectivament, l'aplicació d'aquestes causes i els efectes que es derivaven de l'exercici d'aquesta prerrogativa.

L'article 206 f de la Llei establia, com a causa de resolució del contracte, la següent:

La demora en el pagament per part de l'Administració per un termini superior al que estableix l'apartat 6 de l'article 200, o l'inferior que s'hagi fixat a l'empara de l'apartat 8.

L'apartat 6 de l'article 200 disposava que si la demora de l'Administració en el pagament era superior a vuit mesos, el contractista tenia dret a resoldre el contracte i al rescabament dels perjudicis que se li haguessin originat com a conseqüència d'això.

L'apartat 1 de l'article 207 de l'LCSP, en relació amb l'aplicació de les causes de resolució, disposava el següent:

La resolució del contracte l'ha d'acordar l'òrgan de contractació, d'ofici o a instància del contractista, si s'escau, seguint el procediment que en les normes de desplegament d'aquesta Llei s'estableixi.

Pel que fa als efectes de la resolució dels contractes, l'article 208 de la Llei establia, en l'apartat 3, que:

L'incompliment per part de l'Administració de les obligacions del contracte determina per a aquella, amb caràcter general, el pagament dels danys i perjudicis que per aquesta causa s'irroguin al contractista.

L'article 113 del Reglament regula el procediment que s'ha de seguir per determinar els danys i perjudicis que el contractista ha d'indemnitzar l'Administració en els casos de resolució per incompliment del contracte, però no conté cap previsió respecte al procediment que s'ha de seguir per determinar la indemnització quan és l'Administració la que l'ha d'abonar.

El Plec de clàusules administratives particulars que regeixen el contracte del servei Punt d'Informació Ambiental estableix, en la clàusula 32.1, que el contracte s'extingirà, a més dels supòsits de compliment, per la seva resolució, acordada



per la concurrència d'alguna de les causes previstes en els articles 206 i 284 de l'LCSP i donarà lloc als efectes prevists en els articles 208 i 285 de l'LCSP.

Així doncs, la demora en el pagament per part de l'Administració per un termini superior als vuit mesos permetia al contractista instar la resolució del contracte i determinava, amb caràcter general, l'obligació de l'Administració d'indemnitzar el contractista pels danys i perjudicis que aquesta circumstància li hagués causat. Aquesta regulació es recull actualment, en els mateixos termes, en el Text refós de la Llei de contractes del sector públic.

4. Com ja hem esmentat, el recurs especial en matèria de contractació que ha interposat l'empresa Sab Tourism, Environment & Tech Consultants, SL es fonamenta en l'incompliment, per part de la Conselleria d'Agricultura, Medi Ambient i Territori, de la seva obligació d'abonar els danys i perjudicis que deriven de la resolució del contracte, fet que suposa, a parer del recurrent, la nul·litat de ple dret o, alternativament, l'anul·labilitat d'aquesta Resolució, d'acord, respectivament, amb els articles 62.1 e i 63.1 de la Llei 30/1992.

Així, tot i que el recurrent al·lega, com a causa de nul·litat de ple dret, el fet que la Resolució impugnada s'ha dictat prescindint del tot i absolutament del procediment establert legalment, posteriorment no esmenta quin tràmit concret s'ha omès en aquest procediment, més enllà d'afirmar que la Resolució no es pronuncia sobre la indemnització pels danys i perjudicis que ha demanat.

Atès que, una vegada examinat el procediment que s'ha seguit, s'observa que s'han dut a terme els tràmits aplicables a aquest cas que preveu el Reglament general, es pot afirmar que en la Resolució impugnada no hi concorre la causa de nul·litat al·legada pel recurrent ni cap altra.

No obstant això, és necessari analitzar quina transcendència té l'omissió del pronunciament sobre la indemnització pels danys i perjudicis que la resolució del contracte pot haver causat al contractista.

La Llei 30/1992 regula en l'article 89, amb caràcter general, el contingut de les resolucions que posen fi als procediments administratius, i disposa, en els apartats 1 i 2, el següent:

1. La resolució que posi fi al procediment ha de decidir totes les qüestions plantejades per les persones interessades i les altres que en deriven. Quan es tracti de qüestions connexes que no hagin plantejat les persones interessades, l'òrgan competent pot pronunciar-s'hi, sempre que abans els



ho doni a conèixer durant un termini no superior a quinze dies, perquè formulin les al·legacions que estimin pertinents i puguin aportar, si s'escau, els mitjans de prova.

2. En els procediments tramitats a sol·licitud de la persona interessada, la resolució ha de ser congruent amb les peticions que aquesta hagi formulat, sense que en cap cas pugui agreujar la seva situació inicial i sens perjudici de la potestat de l'Administració d'incoar d'ofici un nou procediment, si és procedent.

Com ja hem dit abans, el contractista, en el mateix escrit en què va instar la resolució del contracte, va sol·licitar, d'acord amb l'article 208.3 de l'LCSP, que se li abonés una indemnització pels danys i perjudicis que la resolució del contracte li havia causat. Malgrat això, la Resolució del conseller d'Agricultura, Medi Ambient i Territori per la qual es resol el contracte no es pronuncia sobre aquesta petició, però en canvi sí que es pronuncia, de conformitat amb l'article 200.4 de la Llei, sobre l'obligació de l'Administració d'abonar al contractista els interessos de demora i la indemnització pels costos de cobrament a què fa referència la Llei 3/2004, de 29 de desembre, per la qual s'estableixen mesures de lluita contra la morositat en les operacions comercials, tot considerant, erròniament, que la indemnització pels costos de cobrament esmentada en l'article 200.4 era la indemnització pels danys i perjudicis a què es referia l'article 208.3 de la Llei.

A la vista de la Resolució objecte del recurs, es pot considerar que s'ha produït una confusió o que s'ha incorregut en un error respecte del concepte o de l'abast de la indemnització pels danys i perjudicis a què pot tenir dret el contractista en aquest cas. Així, mentre que el recurrent reclama la indemnització pels danys i perjudicis que preveu l'article 208.3 de l'LCSP, que regula els efectes de la resolució del contracte, l'Administració es pronuncia sobre la indemnització pels costos de cobrament que preveu l'article 200.4 de l'LCSP, que regula el pagament del preu.

Per tant, la Resolució del conseller d'Agricultura, Medi Ambient i Territori objecte del recurs incorre en un vici d'incongruència, atès que vulnera el que disposa l'article 89.2 de la Llei 30/1992 pel que fa a l'obligació que la resolució decideixi, congruentment, totes les qüestions plantejades per les persones interessades, en relació amb l'article 208.3 de l'LCSP. I, en conseqüència, aquest vici determina l'anul·labilitat de l'acte objecte del recurs.



Quant a la congruència, la Sentència del Tribunal Suprem de 21 de juliol de 2000 manifesta el següent:

Con arreglo a la jurisprudencia se distinguen dos tipos de incongruencia:

a) La incongruencia omisiva, que se produce cuando el órgano judicial deja sin contestar alguna de las pretensiones sometidas a su consideración por las partes, siempre que no quepa interpretar razonablemente el silencio judicial como una desestimación tácita cuya motivación puede inducirse del conjunto de los razonamientos contenidos en la resolución.

b) La incongruencia «extra petitum», que se da cuando el pronunciamiento judicial recae sobre un tema no incluido en las pretensiones deducidas en el proceso, de tal modo que se haya impedido a las partes la posibilidad de efectuar alegaciones pertinentes en defensa de los intereses relacionados con lo decidido, provocando la indefensión y vulnerándose el principio de contradicción.

En algunas ocasiones, ambos tipos de incongruencia pueden presentarse unidas, concurriendo lo que se ha llamado incongruencia por error, denominación adoptada en la sentencia constitucional 28/1987 y seguida por las sentencias constitucionales 369/1993, 111/1997 y 136/1998 que definen un supuesto en el que por el error de cualquier género sufrido por el órgano judicial, no se resuelve sobre la pretensión formulada en la demanda o sobre el motivo del recurso, sino que erróneamente se razona sobre otra pretensión ajena al debate procesal planteado.

Pel que fa a l'àmbit del procediment administratiu, el Tribunal Suprem ha declarat reiteradament (sentències de 31 de desembre de 1990, de 19 de febrer de 2002 i de 22 de març de 2005, entre d'altres) que el principi de congruència no té un abast tan estricte com en l'àmbit jurisdiccional —en què la intervenció de l'òrgan judicial està limitada per les aportacions de part—, atès que l'Administració ha de decidir totes les qüestions que derivin de l'expedient en funció de l'interès públic que hi està implicat, amb l'única limitació de no agreujar la situació inicial del sol·licitant.

5. L'article 31 de l'LCSP disposava que:

A més dels casos en què la invalidesa derivi de la il·legalitat de les seves clàusules, els contractes de les administracions públiques i els contractes subjectes a regulació harmonitzada, inclosos els contractes subvencionats a què es refereix l'article 17, són invàlids quan ho sigui algun dels seus actes preparatoris o els d'adjudicació provisional o definitiva, pel fet que s'hi doni alguna de les causes de dret administratiu o de dret civil a què es refereixen els articles següents.



Després d'enumerar les causes de nul·litat en l'article 32, l'article 33 disposava que:

Són causes d'anul·labilitat de dret administratiu les altres infraccions de l'ordenament jurídic i, en especial, les de les regles que conté aquesta Llei, de conformitat amb l'article 63 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre.

Així doncs, la Resolució del conseller d'Agricultura, Medi Ambient i Territori objecte de recurs pateix un vici d'incongruència i, per tant, incorre en causa d'anul·labilitat, atès que no decideix totes les qüestions plantejades pel contractista, i incompleix així també l'obligació que preveu l'article 208.3 de l'LCSP, per la qual cosa no s'ajusta a dret. Per tant, aquesta Resolució està afectada per una causa d'invalidesa.

Aquesta Junta Consultiva no es pronuncia sobre la determinació dels danys i perjudicis que ha presentat el recurrent, atès que l'òrgan de contractació és l'òrgan competent per determinar la procedència i, si s'escau, l'import d'aquesta indemnització.

Per tot això, dict el següent

Acord

1. Estimar parcialment el recurs interposat per l'empresa Sab Tourism, Environment & Tech Consultants, SL, contra la Resolució per la qual es resol el contracte del servei Punt d'Informació Ambiental de la Conselleria de Medi Ambient, atès que es tracta d'un acte afectat per una causa d'invalidesa.
2. Ordenar retrotreure les actuacions administratives al moment oportú perquè l'òrgan de contractació dicti una nova Resolució en què es pronunciï sobre la petició d'indemnització de danys i perjudicis formulada pel contractista.
3. Notificar aquest Acord als interessats i a la Conselleria d'Agricultura, Medi Ambient i Territori.

Interposició de recursos

Contra aquest Acord —que exhaureix la via administrativa— es pot interposar un recurs contenciós administratiu davant la Sala Contenciosa del Tribunal Superior de Justícia, 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.