



Govern de les Illes Balears

Conselleria d'Administracions Públiques
Junta Consultiva
de Contractació Administrativa

Exp. Junta Consultiva: RES 6/2012

Resolució del recurs especial en matèria de contractació

Exp. d'origen: contracte de gestió del servei públic de transport sanitari terrestre urgent de les illes de Menorca, Eivissa i Formentera, i del transport sanitari terrestre no urgent (programat) per a les illes de Mallorca, Menorca, Eivissa i Formentera
SSCC CA 10/09 bis

SSCC RP 145/12 Revisió de preus

Servei de Salut de les Illes Balears

Recurrent: Servicios Socio Sanitarios Generales, SL

Acord de la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de 21 de desembre de 2012, pel qual es resol el recurs especial en matèria de contractació interposat per Servicios Socio Sanitarios Generales, SL, contra la Resolució de la directora general del Servei de Salut de les Illes Balears per la qual s'aprova la revisió de preus corresponent a la darrera anualitat del contracte de gestió del servei públic de transport sanitari terrestre urgent de les illes de Menorca, Eivissa i Formentera, i del transport sanitari terrestre no urgent (programat) per a les illes de Mallorca, Menorca, Eivissa i Formentera

Fets

1. L'11 de juny de 2009, el director general del Servei de Salut de les Illes Balears i el representant de l'empresa Servicios Socio Sanitarios Generales, SL, varen signar el contracte de gestió del servei públic de transport sanitari terrestre urgent de les illes de Menorca, Eivissa i Formentera, i del transport sanitari terrestre no urgent (programat) per a les illes de Mallorca, Menorca, Eivissa i Formentera, la vigència del qual s'inicià l'1 de juliol de 2009.
2. El 19 de maig de 2011, l'empresa Servicios Socio Sanitarios Generales, SL, va sol·licitar la revisió del preu del contracte a partir de l'1 de juliol de 2010, d'acord amb la fórmula que s'estableix en el plec de clàusules administratives particulars que regeixen el contracte.
3. El 25 de juliol de 2011, l'empresa Servicios Socio Sanitarios Generales, SL, va sol·licitar la revisió del preu del contracte a partir de l'1 de gener de 2011,



d'acord amb la fórmula que s'estableix en el plec de clàusules administratives particulars que regeixen el contracte.

4. El 21 de febrer de 2012, el cap del Servei de Règim Jurídic del Servei de Salut va emetre un informe relatiu al procediment de revisió de preus del contracte en el qual constatava que hi havia una discrepància entre el Servei de Salut i el contractista en relació amb la interpretació de la clàusula relativa a la revisió de preus, i que, en conseqüència, s'havia d'iniciar un procediment d'interpretació contractual, d'acord amb el que estableixen els articles 210 i 211 del Text refós de la Llei de contractes del sector públic i l'article 97 del Reglament general de la Llei de contractes de les administracions públiques.
5. El 21 de març de 2012, un tècnic de la Subdirecció d'Infraestructures i Serveis Generals del Servei de Salut de les Illes Balears va emetre un informe sobre la sol·licitud de revisió de preus que havia presentat el contractista el 19 de maig de 2011, en el qual manifestava la seva disconformitat amb la interpretació que l'empresa contractista feia d'una de les variables de la fórmula de revisió de preus, i explicava quina era la interpretació que en feia l'Administració, i indicava que aquesta interpretació era la que es tendria en compte durant el termini d'execució del contracte.
6. El 23 de març de 2012, el vicepresident de l'Àrea de Serveis Generals del Servei de Salut va aprovar la revisió de preus del contracte d'acord amb la interpretació expressada en l'esmentat informe. Aquesta resolució va ser impugnada per Servicios Socio Sanitarios Generales, SL davant la Sala Contenciosa del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears.
7. El 3 de juliol de 2012, el mateix tècnic de la Subdirecció d'Infraestructures i Serveis Generals del Servei de Salut de les Illes Balears va emetre un informe sobre la revisió de preus corresponent a la darrera anualitat del contracte, és a dir, des de l'1 de juliol de 2012 fins al 30 de juny de 2013.
8. El 2 d'agost de 2012, la directora general del Servei de Salut va aprovar la revisió de preus corresponent a la darrera anualitat del contracte, d'acord amb l'informe de 3 de juliol. Aquesta Resolució es va notificar per fax al contractista el 6 d'agost.
9. El 6 de setembre de 2012, el representant de Servicios Socio Sanitarios Generales, SL, va presentar un escrit davant el Servei de Salut de les Illes Balears en el qual anunciava la interposició d'un recurs especial en matèria de



contractació contra la Resolució de la directora general del Servei de Salut de 2 d'agost de 2012.

10. El 7 de setembre de 2012, el representant de Servicios Socio Sanitarios Generales, SL, va interposar davant el Servei de Salut de les Illes Balears un recurs especial en matèria de contractació contra la Resolució de 2 d'agost de 2012 per la qual es revisa el preu corresponent a la darrera anualitat del contracte. Aquest recurs es va trametre a la Junta Consultiva de Contractació Administrativa el dia 17 d'octubre de 2012. Posteriorment es va trametre documentació addicional de l'expedient.

Fonaments de dret

1. L'acte objecte de recurs és la Resolució de la directora general del Servei de Salut de les Illes Balears per la qual s'aprova la revisió de preus corresponent a la darrera anualitat del contracte de gestió del servei públic de transport sanitari terrestre urgent de les illes de Menorca, Eivissa i Formentera, i del transport sanitari terrestre no urgent (programat) per a les illes de Mallorca, Menorca, Eivissa i Formentera.

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 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 2009, hi és d'aplicació la normativa vigent en aquell moment, en concret, l'LCSP, 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 (en endavant, TRLCSP).

2. Abans d'analitzar el contingut del recurs és necessari verificar si el recurs s'ha interposat en el termini establert.

De conformitat amb l'article 66 de la Llei 3/2003, el règim jurídic aplicable a aquest recurs especial en matèria de contractació és el règim previst en la legislació bàsica per al recurs de reposició i, per tant, d'acord amb l'article 117.1 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, el termini per interposar-lo, si l'acte és exprés, com en aquest cas, és d'un mes.

Atès que la Resolució objecte del recurs es va notificar al recurrent el 6 d'agost de 2012, el termini per interposar el recurs finalitzava el 6 de setembre. Tot i que el recurs es va interposar el 7 de setembre i, per tant, en principi s'hauria de considerar fora de termini, el representant de Servicios Socio Sanitarios Generales, SL, va presentar, el 6 de setembre, un escrit davant el Servei de Salut de les Illes Balears en el qual anunciava la interposició del recurs especial en matèria de contractació contra la Resolució de la directora general del Servei de Salut de les Illes Balears de 2 d'agost de 2012. Cal assenyalar que el recurs especial que preveu l'article 66 de la Llei 3/2003 no requereix d'un anunci previ davant l'òrgan de contractació, a diferència del que exigeix l'article 44.1 del TRLCSP en relació amb el recurs especial en matèria de contractació que preveu aquesta darrera norma.

No obstant això, l'escrit presentat el dia 6 de setembre, tot i no reunir el conjunt dels requisits que l'article 110 de la Llei 30/1992 estableix respecte dels escrits de recurs, com ara la raó de la impugnació de la Resolució o la mateixa qualificació com a recurs, d'aquest escrit resulta una voluntat clara de recórrer aquesta Resolució, per la qual cosa res no impedeix considerar que el vertader recurs, interposat el dia següent, és l'escrit que, d'acord amb l'article 71.1 del mateix text legal, esmena el recurs interposat el dia anterior, atès que, d'una banda, es qualifica com a recurs i, de l'altra, concreta els motius en què es fonamenta la impugnació de l'acte.

En conseqüència, cal considerar que l'escrit presentat el 6 de setembre de 2012 té caràcter de recurs especial i que s'ha interposat en el termini establert.



3. El recurs especial en matèria de contractació que ha interposat l'empresa Servicios Socio Sanitarios Generales, SL, es fonamenta, d'una banda, en el fet que la Resolució impugnada manca de motivació i, d'una altra, en el fet que, al seu parer, el Servei de Salut de les Illes Balears no ha aplicat correctament la fórmula de revisió de preus que estableix el Plec de clàusules administratives particulars que regeixen el contracte, atès que la interpretació que ha fet de les variables que s'han de tenir en compte s'aparta de la literalitat del plec.

El recurrent afirma que, com a conseqüència d'aquestes infraccions, s'han vulnerat els principis d'interdicció de l'arbitrarietat i de confiança legítima en l'actuació de l'Administració. A més, considera que se li ha causat indefensió, atès que se li ha impedit l'exercici del dret de defensa.

Per tot això, el recurrent sol·licita que es declari la nul·litat de la Resolució que s'impugna, atès que hi concorren les causes que preveuen les lletres *e* i *f* de l'article 62.1 de la Llei 30/1992.

4. El primer motiu d'impugnació es refereix a la manca de motivació de la Resolució objecte del recurs. En aquest sentit el recurrent manifesta que aquesta Resolució no conté cap argumentació o fonamentació que permeti conèixer quins han estat els arguments i les dades en què s'ha basat el Servei de Salut per dur a terme la revisió de preus. Concretament, assenjala com a deficiències el fet que la Resolució impugnada no concreta el període contractual objecte de la revisió, no determina quin és el preu sobre el qual s'aplica la revisió ni tampoc especifica els índexs que s'han pres com a referència per establir el percentatge d'increment del preu del contracte que resulta de la fórmula.

A més, el recurrent assenjala que la Resolució que s'impugna conté referències al Text refós de la Llei de contractes de les administracions públiques, tot i que aquesta norma no és aplicable al contracte. Aquest fet constitueix un error sense transcendència jurídica, atès que el contingut substantiu de les disposicions que s'hi esmenten no ha variat i, per tant, l'error no afecta el contingut de la Resolució.

Quant a la motivació, l'article 89.3 de la Llei 30/1992 disposa que les resolucions han de contenir la decisió, que ha de ser motivada en els casos que preveu l'article 54 del mateix text legal. En concret, la lletra *f* de l'apartat 1 disposa que s'han de motivar, amb referència succinta de fets i fonaments de dret, els actes que es dicten en l'exercici de potestats discrecionals, com també els que han de ser-ho en virtut d'una disposició legal o reglamentària expressa.



La Resolució que s'impugna conté els pronunciaments següents:

- Aprovar la revisió de preus del contracte “aplicant un increment d'un 8,24%, d'acord amb el resultat de l'informe de la Sotsdirecció d'Infraestructures i Serveis Generals de data 3 de juliol de 2012”.
- Autoritzar i disposar la quantitat d'1.222.915,46 euros per als anys 2012 i 2013.

Cal recordar que tant la jurisprudència del Tribunal Constitucional com la jurisprudència ordinària han admès la motivació per referència a informes que formen part de les actuacions, tant sigui de manera expressa (amb la incorporació formal del text de l'informe en el cos de la resolució), com, fins i tot, de manera presumpta, això és, en vista del contingut material de la resolució (motivació *in aliunde*). En aquest sentit, la sentència del Tribunal Suprem de 22 de setembre de 2011 manifesta:

Es, por tanto, admisible una motivación breve y lacónica que contenga los elementos y razones de juicio que permitan conocer los criterios jurídicos en que se apoya la decisión adoptada. En este sentido, se ha aceptado, como motivación constitucionalmente adecuada, la motivación por remisión o *aliunde*, técnica en virtud de la cual se incorporan a la resolución que prevé la remisión los razonamientos jurídicos de la decisión o documento a la que se remite (Auto del Tribunal Constitucional 207/1999, de 28 de julio), porque ello permite conocer las razones en las que se ha basado la decisión judicial. Como señala la Sentencia del Tribunal Constitucional 144/2007, de 18 de junio, FJ 3, una fundamentación por remisión «no deja de serlo ni de satisfacer la exigencia constitucional contenida en el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva [entre otras muchas, SSTC 187/2000, de 10 de julio, FJ 2; 8/2001, de 15 de enero, FJ 3, *in fine*; 13/2001, de 29 de enero, FJ 2; 108/2001, de 23 de abril, FJ 2; 5/2002, de 14 de enero, FJ 2; 171/2002, de 30 de septiembre FJ 2; y ATC 194/2004, de 26 de mayo, FJ 4 b); en términos similares, SSTC 115/2003, de 16 de junio, FJ 8; 91/2004, de 19 de mayo, FJ 8; 113/2004, de 12 de julio, FJ 10; 75/2005, de 4 de abril, FJ 5; y 196/2005, de 18 de julio, FJ 3], siempre y cuando dicha remisión se produzca de forma expresa e inequívoca [STC 115/1996, de 25 de junio, FJ 2 b)] y que la cuestión sustancial de que se trate se hubiera resuelto en la resolución o documento al que la resolución judicial se remite (SSTC 27/1992, de 9 de marzo, FJ 4; y 202/2004, de 15 de noviembre, FJ 5; y ATC 312/1996, de 29 de octubre, FJ 6).

No obstant això, la Resolució objecte del recurs indica que s'ha tingut en compte l'informe de 3 de juliol de 2012, en el qual “figuren les quanties corresponents a



la revisió de preus, atès el que disposa l'apartat G del PCAP", i en fa una nova referència en la part resolutiva, però no en reproduïx el contingut ni aquest informe s'adjunta a la Resolució.

A més, cal assenyalar que no consta en l'expedient que, juntament amb la notificació de la Resolució impugnada, es donàs trasllat de l'informe al recurrent, per la qual cosa podria semblar que el recurrent no ha pogut conèixer les raons concretes en què es fonamenta la Resolució del Servei de Salut de revisió del preu del contracte.

Quant als efectes de la manca de motivació dels actes administratius, el Tribunal Suprem, en la Sentència d'11 de febrer de 2011, manifesta:

El cumplimiento de esta exigencia de la motivación de los actos, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos en que se basa, previsto en el artículo 54 de la Ley 30/1992, se salvaguarda mediante la severa consecuencia de la anulabilidad del acto administrativo no motivado, en caso de incumplimiento.

Ahora bien, esta ausencia de motivación puede ser un vicio invalidante, como hemos señalado, o una mera irregularidad en el caso de que no se haya producido ese desconocimiento de los motivos y razones en que se funda la decisión administrativa. Dicho de otra forma, debe atenderse a un criterio material en orden a determinar si efectivamente se ha cumplido, o no, la finalidad que exige la motivación de los actos, es decir, si el destinatario ha llegado a conocer las razones de la decisión adoptada por la Administración, pues solo si se conocen pueden impugnarse. Se trata, en definitiva, de valorar si concurre la indefensión a que se refiere el artículo 63.2 de la Ley 30/1992 cuya existencia es necesaria para incurrir en el vicio de invalidez señalado. El defecto de forma "sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados", nos indica el citado artículo 63.2.

Per tant, atesa la manca d'explicació dels raonaments i de les dades que justifiquen la Resolució adoptada pel Servei de Salut en relació amb la revisió de preus del contracte, caldria, en principi, considerar que en aquest cas concorre un vici que determina la invalidesa de l'acte objecte del recurs. No obstant això, el cert és que tant en l'expedient com en l'escrit de recurs i en els documents que l'acompanyen hi ha evidència suficient que el recurrent sí coneix els arguments del Servei de Salut que fonamenten la Resolució impugnada i el període a què fa referència, per la qual cosa difícilment pot al·legar desconeixement ni indefensió.



Això es desprèn no solament de les manifestacions que contenen els diversos informes que el Servei de Salut ha emès al llarg del procediment, que fan referència a l'existència de diverses reunions durant les quals s'han evidenciat les discrepàncies entre les parts sobre la interpretació de la clàusula de revisió de preus —així, en l'informe jurídic de 21 de febrer i en els dos informes emesos posteriorment en relació amb el contingut del recurs especial en matèria de contractació—, sinó també de les actuacions del mateix recurrent.

Així, el recurrent fa repetides al·lusions a la “interpretació” d'aquesta clàusula en l'escrit de recurs i afirma que no hi pot haver cap altra interpretació de les variables de la fórmula diferent de la interpretació que el contractista planteja, i fa una referència succincta a la interpretació que en fa el Servei de Salut, i presenta, juntament amb el recurs, els informes de quatre consultores diferents (KPMG, Ernst & Young, Deloitte i Garrigues) sobre la interpretació que s'ha de fer d'aquesta clàusula, un dels quals esmenta expressament en els antecedents que el Servei de Salut ha comunicat al contractista la seva interpretació sobre la fórmula, que es transcriu en aquest informe. Per tant, si el contractista ha traslladat a la consultora la interpretació que de la clàusula fa el Servei de Salut, difícilment pot al·legar que no té coneixement dels motius i les raons que motiven la Resolució impugnada. Finalment, pel que fa al període al qual fa referència la revisió de preus, tampoc no pot al·legar que no sap a quin període es refereix perquè en l'escrit de recurs esmenta aquest període expressament, com més endavant es detalla.

Així doncs, seguint la doctrina del Tribunal Suprem, tot i haver-hi objectivament una absència de motivació d'una resolució, en els casos en què l'interessat coneix realment els motius i les raons en què es fonamenta aquella resolució, com succeeix en aquest cas, s'ha de considerar que no hi ha un vici de nul·litat, sinó només una irregularitat administrativa no invalidant.

5. El segon motiu d'impugnació fa referència a l'aplicació de la fórmula de revisió de preus que preveu el Plec de clàusules administratives particulars que regeixen el contracte. El recurrent considera que el Servei de Salut no l'ha aplicat correctament, atès que, al seu parer, el Servei de Salut fa una interpretació incorrecta de les variables que s'han de tenir en compte per aplicar la fórmula de revisió.

La clàusula G del Plec de clàusules administratives particulars preveu quin és el sistema d'aplicació de la revisió de preus i estableix, en concret, el següent:



Sistema de aplicación:

a) Con carácter general se aplicará la siguiente fórmula:

$$\text{Porcentaje de modificación} = \frac{(20 \times A) + (25 \times B)}{45}$$

Siendo **A** y **B**:

A	Menor índice de precios al consumo entre el nacional y el autonómico
B	Tasa anual de los carburantes y lubricantes del IPC durante el año anterior publicado por el INE.

A y B publicados siempre en 31/12/x-1, siendo x el año de revisión de precios.

A efectos de los cálculos a realizar el porcentaje real a aplicar para los índices **A** y **B** se estimará según lo indicado en la Ley de Contratos del Sector Público, Ley 30/2007, en sus artículos 78 y 79;

A = 85 % del IPC.

B = 85 % del Índice de carburantes y lubricantes anual.

b) Si por circunstancias impredecibles la evolución de los costes de la mano de obra o financieros experimentan un aumento impredecible en el momento de la adjudicación del contrato se aplicará lo estipulado en la Ley de Contratos del Sector Público en su artículo 79.

El recurrent no impugna ni qüestiona el sistema d'aplicació de la revisió de preus que preveu aquesta clàusula, però no està d'acord amb la interpretació que fa el Servei de Salut de les variables A i B de la fórmula —tot i que de la lectura del recurs sembla que la discrepància només es refereix a la variable B—, per la qual cosa considera que aquesta interpretació suposa separar-se de la literalitat del Plec i que, per tant, la Resolució és nul·la.

De l'expedient i dels informes que figuren en l'expedient, tant els que ha emès el Servei de Salut com els que han emès diverses empreses consultores, es desprèn clarament que hi ha una divergència entre la interpretació que de la fórmula de revisió de preus fa l'Administració i la que fa el contractista, atès que ambdues parts defineixen de forma diferenciada la variable B de la fórmula, fet que posa de manifest que ens trobam davant d'un problema d'interpretació del contracte.



D'una banda, la interpretació que fa el Servei de Salut consta en l'informe del tècnic de la Subdirecció d'Infraestructures i Serveis Generals del Servei de Salut, de 21 de març de 2012, relatiu a la primera sol·licitud de revisió de preus que va presentar l'empresa contractista. En aquest informe es fan les consideracions següents:

La empresa SSG solicita una revisión de precios basada en la tasa del mes de diciembre de 2009. Esta interpretación sería contraria, a nuestro entender, con el espíritu del valor de B establecido en el pliego, ya que el coste asumido de carburantes, necesario para prestar el servicio, debe tener en cuenta no sólo el valor de ese bien en una fecha concreta sino la evolución del coste del mismo a lo largo del ejercicio.

[...]

La Administración realiza la siguiente interpretación: del valor de B según lo que se desprende de la definición del mismo realizada en el PCAP es el que se deriva de la variación media anual, es decir, de cómo los precios de los carburantes han afectado al coste del servicio durante todo el año. Así en la definición dada por el PCAP "tasa anual ... **durante el año anterior** ..." deja claro que no se trata de un índice comparativo de la situación en 2 meses concretos, sino de la evolución del coste de ese bien (el carburante) a lo largo del año. Ese es el "espíritu" que de la definición de B se desprende.

[...]

Esta interpretación se mantendrá a lo largo de la vida del contrato.

L'informe de 3 de juliol de 2012 manté la mateixa interpretació sobre la fórmula de revisió de preus.

D'altra banda, el contractista sosté que la variable B de la fórmula s'ha d'interpretar de la manera següent:

En este caso, el dato a tomar como referencia para determinar la variable B es la cifra correspondiente al mes de diciembre de la Tasa de variación anual de los carburantes y lubricantes del año anterior al que se pretende realizar la revisión de precios simplemente porque así lo recogen literalmente los Pliegos, por coherencia y porque el dato a diciembre es el que constata la variación experimentada por el índice de referencia durante un año natural (el año inmediatamente anterior).

Por ello, para la anualidad que nos ocupa, la correspondiente al cuarto periodo contractual, de 1 de julio de 2012 a 30 de junio de 2013, debemos tomar el dato publicado el 31 de diciembre del año anterior (2011), que arroja una cifra de 8,6 [...].



Així doncs, el Servei de Salut i el contractista interpreten de manera diferenciada la clàusula de revisió de preus.

6. L'article 194 de l'LCSP, aplicable a aquest contracte, 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 sujeció als requisits i efectes que assenyala aquesta Llei.

L'article 195 regula el procediment per exercir qualsevol prerrogativa i disposa que els acords que adopti l'òrgan de contractació exhaurixen la via administrativa i són immediatament executius. En concret, d'acord amb aquest article, s'ha d'instruir un procediment amb audiència del contractista i, en cas que aquest hi formuli oposició, és preceptiu l'informe del Consell d'Estat o l'òrgan consultiu equivalent de les comunitats autònomes.

A més, l'apartat 2 d'aquest article, de caràcter no bàsic, exigeix que en l'àmbit de l'Administració general de l'Estat s'emeti un informe previ del servei jurídic que correspongui.

Com hem vist, el dictamen del Consell d'Estat o de l'òrgan equivalent de les comunitats autònomes té caràcter preceptiu i, per tant, emetre'l és obligatori i incondicionat. En aquest sentit es pronuncia el Dictamen del Consell d'Estat núm. 82/2004, d'11 de març, que manifesta el següent:

Quiere recordar el Supremo Órgano Consultivo del Gobierno que la emisión del dictamen por el Consejo resulta preceptiva (y por lo tanto obligatoria e incondicionada) con carácter previo a la resolución final, nunca de modo complementario o adicional a ésta (caso en el que carecería de sentido alguno lo que dijera el Consejo de Estado). El dictamen, pues, resulta una parte final del procedimiento de resolución (como ha señalado el propio Consejo entre otros muchos en el dictamen 699/1993, de 3 de junio) pues constituye la emisión última de una opinión jurídica antes de la decisión final, no pudiendo nunca convertirse en un mero añadido o complemento secundario de necesaria petición pero nula repercusión.

El Plec de clàusules administratives particulars que regeixen el contracte de gestió del servei públic de transport sanitari terrestre urgent de les illes de Menorca, Eivissa i Formentera, i del transport sanitari terrestre no urgent (programat) per a les illes de Mallorca, Menorca, Eivissa i Formentera, recull el contingut dels articles 194 i 195 en les clàusules 2.2 i 3.2, en els termes següents:



2.2. El órgano de contratación tiene facultad para adjudicar el correspondiente contrato y, en consecuencia, ostenta las prerrogativas de interpretarlo, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlo por razones de interés público, acordar su resolución y determinar los efectos de ésta, con sujeción a la normativa aplicable. Los acuerdos que a este respecto dicte serán ejecutivos, sin perjuicio del derecho del contratista a su impugnación ante la Jurisdicción competente.

3.2. Las cuestiones litigiosas surgidas sobre la interpretación, modificación y resolución del contrato, y efectos de ésta, serán resueltas por el órgano de contratación, cuyos acuerdos pondrán fin a la vía administrativa, y serán inmediatamente ejecutivos, pudiendo ser recurridos en vía administrativa, o ser impugnados mediante recurso contencioso-administrativo, conforme a lo dispuesto en la Ley reguladora de dicha Jurisdicción.

Finalment, l'article 97 del Reglament general de la Llei de contractes de les administracions públiques, aprovat pel Reial decret 1098/2001, de 12 d'octubre, sota l'epígraf "Resolució d'incidències sorgides en l'execució dels contractes", regula un procediment general que s'ha de tramitar per resoldre les incidències que sorgeixin entre l'Administració i el contractista en l'execució del contracte. Es tracta d'un procediment contradictori que conté unes actuacions que s'han de seguir necessàriament, entre les quals destaca l'audiència al contractista, i que s'hauria d'aplicar en els casos en què s'interpreta un contracte.

Per tant, l'exercici de la prerrogativa d'interpretació del contracte requereix la tramitació prèvia d'un procediment contradictori, amb audiència del contractista i amb l'informe del Consell Consultiu si el contractista hi formula oposició.

7. Analitzem ara si les infraccions o deficiències en el procediment a què es fa referència en el recurs impliquen, com manté el recurrent, la nul·litat de la Resolució que s'impugna d'acord amb la lletra e de l'article 62.1 de la Llei 30/1992, que estableix que són nuls de ple dret els actes que es dictin prescindint del tot i absolutament del procediment establert legalment.

S'ha de dir que tot i que el recurrent considera que hi podria concórrer també la causa de nul·litat que preveu la lletra f d'aquest mateix article, d'acord amb la qual són nuls els actes expressos o presumptes contraris a l'ordenament jurídic pels quals s'adquireixen facultats o drets quan no es tinguin els requisits



essencials per adquirir-los, aquesta causa no és aplicable en aquest cas, atesa la naturalesa del procediment.

Pel que fa a la nul·litat, el Tribunal Suprem ha afirmat que sempre s'han d'analitzar, en el cas concret, les conseqüències de les irregularitats o de l'omissió d'un tràmit en un procediment i la seva incidència real en el contingut de l'acte administratiu resultant. En aquest sentit, per exemple, les sentències de 10 d'octubre de 1991 i de 20 de juliol de 1992.

Com ja hem determinat en la consideració jurídica quarta d'aquest informe, la manca de motivació de la Resolució impugnada no dóna lloc a la nul·litat, ni tan sols l'anul·labilitat de la Resolució, sinó que es tracta d'una mera irregularitat no invalidant.

Pel que fa a l'exercici de la prerrogativa d'interpretació del contracte, tot i que això no ho argumenta adequadament el recurrent, de l'expedient es dedueix que en aquest cas no s'ha iniciat un procediment *ex profeso* amb audiència del contractista per interpretar el contracte, com és preceptiu, i això malgrat que en l'informe jurídic de 21 de febrer de 2012 ja es va manifestar que davant les interpretacions diferents de la fórmula de revisió que feien l'Administració i el contractista s'havia d'iniciar un procediment d'interpretació contractual d'acord amb la normativa aplicable.

Així doncs, atès que la Resolució objecte del recurs suposa, de fet i per remissió a l'informe de 3 de juliol de 2012, l'exercici de la prerrogativa d'interpretar el contracte, amb oposició del contractista —reiterant així l'aplicació del criteri interpretatiu que ja s'havia aplicat a la Resolució de 23 de març—, sense que s'hagi tramitat l'expedient que a aquest efecte correspon, s'ha de considerar que concorre un vici que determina la invalidesa d'aquesta Resolució en haver-se dictat prescindint del tot i absolutament del procediment establert legalment en l'article 195 de l'LCSP, com també en l'article 97 del Reglament general de la Llei de contractes de les administracions públiques.

8. L'article 31 de l'LCSP disposava:

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.

L'article 32 enumerava les causes de nul·litat de dret administratiu, entre les quals cal destacar la següent:

a) Les indicades a l'article 62.1 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre.

L'article 62.1 de la Llei 30/1992 recull, entre les causes de nul·litat dels actes administratius, la següent:

e) Els que es dictin prescindint totalment i absolutament del procediment establert legalment o de les normes que contenen les regles essencials per a la formació de la voluntat dels òrgans col·legiats.

En conseqüència, la Resolució de 2 d'agost de 2012 per la qual s'aprova la revisió de preus corresponent a la darrera anualitat del contracte no s'ajusta a dret perquè s'ha dictat sense seguir el procediment legalment establert per exercir la prerrogativa d'interpretació dels contractes, que inclou, com a tràmit essencial específic, la sol·licitud de l'informe preceptiu del Consell Consultiu en els casos en què hi ha oposició del contractista. Per tant, aquesta Resolució està afectada per una causa d'invalidesa.

Per tot això, dict el següent

Acord

1. Estimar el recurs interposat per l'empresa Servicios Socio Sanitarios Generales, SL, contra la Resolució per la qual s'aprova la revisió de preus corresponent a la darrera anualitat del contracte de gestió del servei públic de transport sanitari terrestre urgent de les illes de Menorca, Eivissa i Formentera, i del transport sanitari terrestre no urgent (programat) per a les illes de Mallorca, Menorca, Eivissa i Formentera, atès que es tracta d'un acte afectat per una causa d'invalidesa perquè no s'ha seguit el procediment legalment establert per exercir la prerrogativa d'interpretació dels contractes, que inclou, com a tràmit essencial específic, la sol·licitud de l'informe preceptiu del Consell Consultiu en els casos en què hi ha oposició del contractista i, en conseqüència, anul·lar-la.
2. Ordenar retrotreure les actuacions administratives al moment oportú per iniciar el procediment d'interpretació del contracte.



3. Notificar aquest Acord a la persona interessada i al director general del Servei de Salut de les Illes Balears.

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.